

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LES
EMPRUNTS PUBLICS
ET LE RÉGIME DE
DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE

DANS LES
COLONIES FRANÇAISES ET LES PAYS DE PROTECTORAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Lyon

Le Samedi 11 Janvier 1908

PAR

Auguste DARDENNE

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1908

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

MM.

- CAILLEMER, C. *, I. Q, Doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.
MABIRE, *, I. Q, professeur honoraire.
THALLER, I. Q, professeur honoraire.
AUDIBERT, I. Q, professeur honoraire.
GARRAUD, I. Q, professeur de Droit criminel.
APPLETON (Charles), I. Q, professeur de Droit romain.
FLURER, I. Q, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.
COHENDY, *, I. Q, professeur de Droit commercial.
PIC, I. Q, professeur de Droit international public.
APPLETON (Jean), A. Q, professeur de Droit administratif.
LAMBERT, A. Q, professeur d'Histoire générale du Droit français.
BOUVIER, A. Q, professeur de Science financière et de Législation française des finances.
LAMEIRE, I. Q, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.
JOSSERAND, A. Q, professeur de Droit civil.
BROUILHET, A. Q, professeur d'Économie politique.
HUVELIN, professeur de Droit romain.
LÉVY, professeur de Procédure civile.
GONNARD, professeur d'Histoire des Doctrines économiques et d'Économie politique.
BECQ (J.), I. Q, secrétaire.
-

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. BROUILHET, *professeur*.

Suffragants { MM. PIC, *professeur*.
LAMEIRE, *professeur*.

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

LES
EMPRUNTS PUBLICS
ET LE RÉGIME DE
DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE

DANS LES
COLONIES FRANÇAISES ET LES PAYS DE PROTECTORAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Lyon

Le Samedi 11 Janvier 1908

PAR

Auguste DARDENNE



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1908

LES EMPRUNTS PUBLICS

ET

LE RÉGIME DE DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE

DANS LES

COLONIES FRANÇAISES ET LES PAYS DE PROTECTORAT

INTRODUCTION

La fondation d'un empire colonial restera la gloire ineffaçable de la troisième République qui a, depuis trente ans, consacré tous ses efforts à l'accomplissement de son œuvre. La France a brillamment pris part à la lutte pour le partage du monde et reconquis, parmi les puissances colonisatrices, la place qu'elle avait perdue à la fin de l'ancien régime. Mais à la période d'expansion, à l'ère des annexions précipitées, a succédé la période d'exploitation pratique et régulière; après la conquête, il a fallu songer à la mise en valeur du nouvel empire, à l'installation de nos colons, à l'application de nos méthodes d'administration civilisée. La fièvre qui jetait toutes les grandes nations sur les territoires vacants du globe est tombée, faute de biens sans maître; leurs riva-

lités peu à peu disparaissent et leur diplomatie s'emploie à tracer pacifiquement les limites de leurs nouveaux héritages. C'est ainsi qu'une série de conventions vient, au cours des dernières années, d'éteindre un à un les litiges coloniaux en suspens. Notre domaine africain est aborné avec les Anglais, les Allemands et les Espagnols ; nos limites indo-chinoises sont fixées, les sphères d'influence du Siam délimitées ; le traité franco-anglais du 8 avril 1904 a consacré le règlement amiable des difficultés de frontières partout où les deux nations se trouvent en contact ; enfin l'accord franco-japonais du 10 juin 1907 a définitivement assuré l'intégrité de nos possessions d'Extrême-Orient. Notre domaine colonial est donc à l'abri, sinon de toute convoitise, du moins de toute contestation : tel qu'il est, il suffit, à coup sûr, à occuper aujourd'hui notre activité entière.

La France est donc arrivée à une période de son évolution où elle doit orienter sa politique coloniale vers le seul horizon qui lui reste ouvert, celui des conquêtes économiques. C'est devenu un lieu commun que de dire : « les colonies ont besoin d'être mises en valeur ; la période de conquête est achevée : celle de l'exploitation commence ». Autant d'idées qui reviennent constamment sous la plume des spécialistes en la matière, et qui sont entrées dans l'esprit du grand public, autant de vérités dont la démonstration n'est plus à faire. Notre devoir le plus urgent de peuple colonisateur tient dans ces mots : créer l'outillage économique dans les colonies où

il n'existe pas, le développer dans celles où il existe. Et ce devoir nous apparaît aujourd'hui comme impérieux quand nous jetons un regard sur les possessions de nos voisins, et que nous remarquons la rapidité énergique et silencieuse avec laquelle sont menées chez eux les grandes entreprises de travaux publics. De telles œuvres présentent, au même degré que l'occupation militaire, et à un titre plus productif, le caractère de dépenses de premier établissement, d'immobilisations préalables et nécessaires; elles n'ont pas pour but, comme dans les vieux pays, de rendre la vie économique plus facile, elles la créent ; et, comme les machines auxquelles l'industriel consacre une partie de ses capitaux avant de faire des bénéfices, elles sont d'autant moins chères qu'elles sont plus vite en place.

La colonisation scientifique, méthodique, exige de très gros capitaux, et comme ceux-ci n'existent pas dans les pays neufs, ce sont les peuples riches qui sont obligés de les fournir. Parmi les moyens financiers qui peuvent contribuer au développement rapide des colonies figurent les emprunts qu'elles peuvent contracter. La tendance actuelle, parmi les grandes puissances européennes, semble être de considérer chaque colonie comme ne faisant pas partie intégrante de son territoire, et pouvant avoir par suite une organisation appropriée à sa situation géographique, un budget spécial avec ses ressources propres, enfin un crédit public propre. C'est l'Angleterre qui, la première, a mis ces idées en pratique, et la France, en

reconnaissant la justesse, les a appliquées à son tour.

Il est admis maintenant qu'une colonie, ayant besoin de faire des travaux publics importants, d'aménager un port, de creuser des canaux, de construire un chemin de fer, peut faire directement appel au public pour se procurer les fonds nécessaires. Or, si le Français possède de grandes qualités d'épargne, il se montre craintif pour le placement de ses économies ; le capitaliste, tenté par l'intérêt élevé que lui offraient des États plus ou moins solvables, avait prêté, un peu à la légère, de très grosses sommes dont une partie a été engloutie dans des travaux improductifs ou des dilapidations scandaleuses. Poussée à l'excès, l'émigration des capitaux français a en outre pour effet de favoriser le développement de l'industrie étrangère, et de susciter ainsi une concurrence qui risque de tuer par répercussion l'industrie nationale. Depuis quelques années, on semble être revenu à une plus juste appréciation des choses, et les capitaux se dirigent volontiers du côté des possessions françaises. Ils y trouvent une rémunération souvent supérieure à celle que procurent les placements à l'étranger. « Et même, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, il vaut mieux, à égalité des conditions, exporter ses capitaux dans ses propres colonies que dans des pays tout à fait étrangers. On est plus assuré de trouver dans les premières une bonne administration, une justice impartiale, un accueil favorable et un traitement équitable de la part du public et du gouvernement... Les colonies sont les seules terres, en dehors du terri-

« toire propre à la mère-patrie, qui soient ouvertes dans
« des conditions de loyauté absolue à l'émigration, soit
« des capitaux, soit des personnes » (1).

Le crédit public colonial semble devoir se développer rapidement en France, à cause des grands projets de travaux publics qui sont à l'ordre du jour, et de la puissance de notre épargne, qui est encore à l'heure actuelle une de nos plus grandes forces. Puissamment favorisées par le mouvement très vif vers l'autonomie financière qui s'est dessiné depuis quelques années, toutes nos possessions ont réussi à assurer à leurs projets, étudiés souvent depuis longtemps, la dotation financière qui leur manquait.

L'étude des emprunts coloniaux fera l'objet de ce modeste travail. Nous le diviserons en trois parties : dans la première, après avoir exposé la théorie générale des emprunts coloniaux, nous traiterons des emprunts pour les colonies en France jusqu'au régime de décentralisation financière et administrative qui a été définitivement appliqué à nos possessions ; nous examinerons aussi rapidement les emprunts des colonies étrangères, et principalement des colonies anglaises.

La seconde partie sera consacrée à l'étude des questions relatives au régime actuel des emprunts, depuis le système de la décentralisation.

Enfin la description de tous les emprunts en cours ou

(1) De la colonisation chez les peuples modernes.

INTRODUCTION

en projet, l'examen des résultats obtenus et des perspectives d'avenir, feront l'objet de la troisième partie.

Cette étude présente un double intérêt; elle permet d'apercevoir les heureux effets du régime financier nouveau appliqué aux possessions françaises. Elle est aussi la meilleure façon d'apprécier la situation présente et l'avenir de nos colonies. Désormais livrées à elles-mêmes, elles ont à s'occuper des moyens de fortifier leur crédit et d'apporter sans retard la solution des questions économiques les plus pressantes. La première préoccupation d'un particulier auprès de qui un commerçant ou un industriel cherche à emprunter, c'est de passer l'inspection de la comptabilité, de voir comment les dépenses et les recettes s'équilibrent, si les affaires sont en progression ou en décroissance. Les capitalistes imitent cette conduite à l'égard d'un État ou d'une colonie; en face d'une situation budgétaire déficitaire, les prêteurs se montreront méfiants, et l'emprunteur s'expose à des mécomptes. Au contraire, si la colonie a des finances prospères, si les budgets font ressortir des excédents de recettes, si la caisse de réserve possède un avoir important, elle trouvera facilement des capitaux qui se montreront d'autant moins exigeants que la situation sera plus florissante. L'émission d'un emprunt sera donc le meilleur procédé de « tâter le pouls » d'une région colonisée, et le succès de cet emprunt sera pour la colonie un signe de santé. L'avantage du crédit colonial est certes considérable pour la métropole, puisqu'il ménage son propre

crédit ; il n'est pas moins grand pour la colonie, qui se crée dans le monde, dans la personne de ses créanciers, des co-intéressés directs, une clientèle attachée à sa prospérité, tout ce qui, en un mot, procure la bonne réputation et la confiance nécessaires à une personne morale.

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE GÉNÉRALE DES EMPRUNTS COLONIAUX — HISTORIQUE DES BUDGETS LOCAUX — LES EMPRUNTS DES COLONIES FRANÇAISES AVANT LE RÉGIME DE DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE ET ADMINISTRATIVE. — Législation comparée

CHAPITRE PREMIER .

THÉORIE GÉNÉRALE DES EMPRUNTS COLONIAUX

L'organisation coloniale de la France a longtemps été l'objet des plus vives critiques; on a reproché à la métropole d'avoir constitué des services inutiles et coûteux, d'avoir compliqué la vie des pays jeunes en y transportant la lourde machine administrative, d'avoir créé des fonctionnaires avant les fonctions elles-mêmes, et de s'être peu souciée de l'intérêt des colons. Si quelques-unes de ces critiques sont exagérées, il faut reconnaître que l'examen des budgets coloniaux fait nettement ressortir que les résultats ne sont guère proportionnés aux sacrifices imposés à la mère-patrie. L'acquisition de notre

domaine colonial a coûté assez d'existences humaines et d'argent pour qu'on puisse lui demander les dédommagements matériels qu'il est en mesure de donner. Ce qu'il importe surtout de faire, c'est de mettre ce domaine en valeur, d'exploiter les richesses naturelles qu'il possède, de lui donner l'outillage économique qui lui permettra de les utiliser, d'en faciliter la circulation entre les différentes parties de la colonie, ou entre la colonie elle-même et la métropole. L'intérêt qui s'attache à la grosse question de cet outillage économique des colonies est considérable, tant par l'importance que par le nombre des problèmes politiques et économiques qu'elle peut aider à résoudre.

La diffusion des travaux publics aidera puissamment à la pacification complète des territoires éloignés des centres; la création des voies de communication accélérera les échanges commerciaux, en permettant aux produits de l'intérieur, aux richesses du sol ou du sous-sol d'arriver jusqu'à la côte et de gagner ensuite les marchés européens. C'est là le vrai but à atteindre : trouver des débouchés non seulement dans la métropole, mais encore dans toutes les parties du monde. La prospérité d'un pays, neuf ou ancien, dépend de son commerce, et la France doit profiter de la situation favorable qu'elle a acquise, aussi bien en Indo-Chine qu'en Afrique, pour attirer dans ses possessions le trafic des régions immenses qui forment les zones réservées à son influence. Tout retard apporté dans la diffusion des voies de communi-

cation peut avoir des conséquences irréparables. Plusieurs parties de notre empire colonial n'attendent que des moyens de transport, un chemin de fer, un port, la régularisation d'un cours d'eau, pour s'ouvrir à la richesse et la répandre à leur tour.

Toutefois, cette nécessité d'un outillage immédiat et rapide a quelquefois été contestée. M. Pauliat, dans son rapport au Sénat sur la constitution des Compagnies privilégiées de colonisation, s'élevait contre cette assertion que les colonies ont besoin avant tout de travaux publics.

« Il n'est pas rare, disait-il, d'entendre demander pour les
 « territoires coloniaux des chemins de fer et des voies de
 « pénétration avant qu'il y ait des colons pour s'en servir,
 « et des ports avec les moyens d'exploitation les plus
 « perfectionnés, avant qu'il y ait des produits à embar-
 « quer et débarquer. A peine une colonie est-elle conquise,
 « qu'on voit sur-le-champ apparaître tout un programme
 « de travaux publics indispensables, prétend-on, à la mise
 « en valeur rapide de toutes les richesses qu'on y trouve,
 « et cela sans attendre que les colons s'y soient implantés
 « et soient en état de gager et de payer l'intérêt des
 « sommes dépensées... La vérité, c'est qu'en dehors des
 « travaux publics destinés à la mise en état de défense
 « d'une colonie, tous les autres, en principe et sauf de
 « rares exceptions, doivent suivre la colonisation, le peu-
 « plement et l'exploitation du pays, et non pas le pré-
 « céder. »

Nous estimons au contraire que l'établissement des voies

de communication, l'exécution des grands travaux publics, doivent accompagner, sinon précéder l'arrivée du colon.

« Que peut-il entreprendre, écrit M. de Lanessan, dans
« une colonie où les moyens de circulation font défaut,
« où il est impossible de transporter les marchandises,
« les produits du sol, les engrais, le matériel agricole et
« industriel (1) ? » Et ce principe a été reconnu à la tribune de la Chambre par M. Waldeck-Rousseau : « Je
« pense, disait-il, et c'est aujourd'hui un axiome reçu
« qui diffère des anciennes méthodes, qu'au lieu de faire
« de l'agriculture et du commerce dans les colonies pour
« y établir ensuite des chemins de fer, il faut faire des
« chemins de fer précisément pour permettre au commerce et à l'industrie de s'exercer et de produire des
« résultats. »

C'est pour avoir méconnu cette règle que nous avons vu beaucoup de nos possessions avancer péniblement dans la voie du progrès (2). La pénurie des moyens d'action fait reculer les plus audacieux et paralyse les meilleures vo-

(1) Rapport sur le projet de loi tendant à autoriser l'Indo-Chine à contracter un emprunt de 200 millions, *J. O.*, Chambre-Annexes-1898, p. 423.

(2) Cette assertion peut paraître en désaccord avec l'opinion généralement répandue que nous nous sommes montrés trop larges vis-à-vis de nos possessions. La vérité est que nous avons trop longtemps habitué celles-ci à compter sur nous pour leurs dépenses courantes. Mais pour les grandes dépenses de premier établissement nous avons été au contraire littéralement avarés ; cette opinion a été exprimée à propos du Congo, par M. Pierre Mille, un de nos publicistes qui connaissent certainement le mieux cette question.

lontés. Au contraire, l'Angleterre n'a pas hésité à sillonner de voies ferrées le sud de l'Afrique, de même que la Belgique, en construisant le chemin de fer de Matade à Stanley Pool, a accaparé au détriment de la France le commerce de l'immense bassin du Congo.

Il apparaît donc comme indispensable de doter les colonies de cet outillage économique nécessaire à leur développement. Quels seront les voies et moyens qui permettront d'obtenir ce résultat ? En soutenant qu'en cette matière l'initiative privée pouvait avantageusement remplacer l'intervention gouvernementale, certains économistes ont à coup sûr exagéré, et leur raisonnement est d'autant plus discutable qu'il s'applique aux colonies. Quand une nation européenne s'installe dans un pays neuf, il n'y a ni routes, ni ports, ni canaux, ni travaux d'irrigation ou d'assainissement, ni hôpitaux, ni écoles. Ce ne sont pas les indigènes qui vont s'unir pour faire ces travaux, puisqu'ils n'en sentent pas la nécessité, et que le but de la colonisation est précisément de leur donner conscience de ces besoins. Ce ne sont pas non plus les colons qui vont se lancer dans d'aussi vastes entreprises ; ils n'ont pas trop de leurs forces et de leurs capitaux ; c'est donc sur le continent qu'il faudra chercher les ressources indispensables à la mise en valeur des colonies. Mais qu'un homme d'initiative se présente qui, après avoir reconnu l'excellence d'une entreprise, après avoir constaté qu'elle est réellement susceptible d'assurer une large rémunération aux capitaux à y consacrer,

cherche en France le concours d'un établissement financier, et il se heurtera de suite à d'insurmontables difficultés. Les grandes banques ne s'intéresseront guère à des affaires qui leur paraîtront minimes, en comparaison de celles auxquelles elles s'adonnent d'habitude ; ce que cherchent les grands établissements de crédit, ce sont de gros emprunts d'Etat, sur le placement desquels ils encaissent des sommes considérables, et les hommes dévoués à la cause coloniale, qui ont étudié des entreprises et essayé tout ce qu'il était possible de tenter, n'ont pu mettre leurs projets à exécution.

Peut-on reprocher aux capitaux de se montrer si peu aventureux ? N'ont-ils pas éprouvé de nombreux mécomptes à se montrer hardis ? Peut-être n'est-il pas inutile de rappeler les démêlés de la société des docks d'Haïphong avec le gouvernement de l'Indo-Chine. Cette société, dirigée par un Lyonnais, M. Ulysse Pila, avait conclu, en 1887, avec l'Indo-Chine, un contrat aux termes duquel elle était chargée de la construction et de l'exploitation des docks d'Haïphong. Lorsque la construction fut terminée, l'Etat opéra le rachat des travaux. Sans doute, la société retira de l'opération un certain bénéfice, mais les capitalistes qui avaient hasardé leurs fonds dans l'entreprise comptaient faire un placement durable dont les revenus se répartiraient sur plusieurs années ; si leur espoir s'était réalisé, ils n'auraient plus hésité à risquer leurs capitaux dans des entreprises similaires, et les autres colonies auraient pu profiter de la

confiance inspirée par l'une d'elles. Au contraire, le rachat des docks d'Haiphong suscita les récriminations des maisons de banque que la société avait réunies sur la liste de ses actionnaires, et impressionna fâcheusement le marché des valeurs coloniales.

Mais il faut bien reconnaître que la puissance publique a pour devoir de se substituer aux individus lorsque ceux-ci se trouvent dans l'impossibilité d'assurer un service d'une utilité évidente, urgente pour la collectivité. Puisque les capitaux privés se refusent à émigrer aux colonies, il faut que l'État prenne à sa charge les entreprises indispensables ; c'est lui qui doit songer à approprier le pays aux conditions économiques de la vie moderne ; lui seul possède deux qualités que n'ont pas les individus : la perpétuité et le crédit. Il peut attendre longtemps le profit des œuvres qu'il entreprend ; s'il a de bonnes finances, il trouve des prêteurs en grand nombre ; lui seul peut amasser ces capitaux énormes qui sont nécessaires pour entreprendre et mener à bonne fin les travaux publics dans les colonies. C'est donc l'État, sous les deux formes qu'il peut revêtir : gouvernement métropolitain, gouvernement local, qui est capable de doter les pays d'outre-mer de l'« outillage économique » qui leur fait défaut.

Les moyens financiers qu'il emploie varient avec les colonies et l'importance des travaux à exécuter. La colonie peut quelquefois, par ses propres ressources budgétaires, trouver le moyen d'améliorer ses ports, de percer

des routes, de construire une voie ferrée. Ce procédé est excellent ; il n'engage pas la colonie pour l'avenir et a l'avantage de la rendre absolument indépendante de la métropole ; mais les inconvénients des travaux entrepris sur les ressources budgétaires sont nombreux ; ils ne peuvent pas être très importants, car les ressources sont limitées ; d'autre part, ils sont exposés à certains risques : ralentissement, si la rentrée des impôts accuse des moins-values ; arrêt complet, dans le cas où la situation de la colonie devient mauvaise. En somme, ces ressources peuvent servir à amorcer des travaux ; pour exécuter des œuvres plus importantes, la colonie n'a plus qu'un parti à prendre : recourir à l'emprunt.

Elle trouvera un bailleur de fonds plus facilement qu'un particulier, parce qu'on lui accorde avec raison plus de confiance. Les capitalistes trouvent une occasion de placer leurs fonds à un taux souvent plus élevé qu'à l'ordinaire, et dans des conditions de grande sécurité.

On a trouvé parfois un sérieux danger à pousser les colonies dans la voie de l'emprunt ; elles ne sont, dit-on, que trop portées à s'y engager elles-mêmes ; elles aiment à faire grand, du moins en projet, et empruntent au delà de ce qui serait strictement indispensable. Il est vrai que nombre de fois déjà les conseils généraux de nos anciennes possessions ont voté des emprunts parfaitement inutiles, repoussés avec raison par le conseil d'Etat. Elles pouvaient faire face avec leurs ressources ordinaires aux travaux qui faisaient l'objet de l'emprunt. C'est ainsi que l'assemblée

locale de la Guadeloupe votait en 1903 un emprunt de 240.000 francs ; sur cette somme, 80.000 francs devaient être consacrés à la construction d'un pont sur la rivière Salée, construction reconnue possible, quelques mois plus tard, sur des économies budgétaires, et 160.000 francs au rachat du contrat d'une compagnie d'exploitation d'un réseau téléphonique ; ce contrat expirait deux ans plus tard, et la colonie héritait alors du réseau qu'elle devait acquérir au moyen de l'emprunt.

Mais ce sont là des cas isolés, et d'ailleurs l'autorisation, qui doit être donnée à tous les emprunts des colonies sans exception, pourra être refusée à ceux qui ne présenteraient pas un caractère d'utilité certaine et immédiate.

Certains économistes repoussent le principe même de l'emprunt, et veulent recourir uniquement à l'impôt pour se procurer les ressources nécessaires à l'exécution des œuvres d'intérêt général. L'emprunt serait une œuvre égoïste ; en empruntant, la génération présente fait supporter par la génération future la plus grande partie des charges qu'entraînent les travaux dont elle bénéficie. Il n'y a pas de relation entre la dépense et l'opération. « L'emprunt est joyeux, l'impôt est triste » disait Laffitte. L'annonce de l'émission d'un emprunt provoque de l'enthousiasme ; l'opération commence bien, mais finit mal, et l'emprunt pèse lourdement sur les contribuables. Jamais les emprunts ne sont dépensés dans un seul exercice. On fait un plan de travaux, et ce

plan n'est pas à exécuter aussitôt dans son intégralité. Avec le fractionnement des paiements et le fractionnement des opérations, on n'a pas besoin immédiatement de la somme totale que représentent les travaux. Par conséquent on peut facilement les payer avec une augmentation annuelle peu considérable d'impôts.

Le recours à l'emprunt, ajoute-t-on, est tentant. En s'adressant à l'impôt, on craint de s'exposer aux réclamations et aux colères des contribuables, amenés tout naturellement à comparer la charge de l'impôt qui les grève avec les avantages qu'ils attendent des travaux entrepris. Avec l'emprunt, au contraire, ils n'ont à payer qu'une légère annuité. Ce n'est qu'à la longue, lorsque par suite de nouveaux recours à l'emprunt d'autres annuités viennent s'ajouter successivement à la première, que le contribuable s'émeut. Il vaut donc mieux sérieusement ses travaux de manière à les effectuer sur les revenus annuels, c'est-à-dire au moyen de l'impôt.

Mais un pareil procédé n'est pas à la portée des colonies, et l'on ne voit pas comment elles pourraient assurer par l'impôt l'exécution des grands travaux extraordinaires. Lorsqu'on entreprend une œuvre importante, il faut l'accomplir rapidement, sans quoi les sommes qu'on y dépense restent trop longtemps improductives ; et l'emprunt est certainement préférable, si le revenu qu'on retire des travaux est supérieur à l'intérêt et à l'amortissement de l'emprunt, et si ces travaux sont susceptibles d'améliorer sensiblement l'état économique de la colonie.

Aussi y a-t-il corrélation entre les emprunts et les travaux publics, les colonies n'ayant pour ainsi dire recours aux premiers que pour faire face aux dépenses occasionnées par les seconds. Et c'est même une supériorité que les colonies possèdent sur bien des métropoles, dont la dette publique ne trouve son origine que dans les déficits budgétaires.

On a quelquefois vu dans l'institution des caisses de réserve le meilleur moyen d'aider à l'essor économique des colonies. Ces caisses de réserve, alimentées par les excédents de recettes du budget local, ont actuellement pour objet de subvenir à l'insuffisance des recettes de l'exercice, et de faire face aux dépenses imposées par des événements imprévus. Limitées à ce rôle, elles ont rendu de réels services, et sont appelées à en rendre encore. Mais les partisans d'une réforme voudraient que la caisse permit d'engager des dépenses d'une utilité certaine, d'effectuer des travaux dont le prix dépasse les forces contributives annuelles des colons. La condition nécessaire pour avoir de bonnes finances aux colonies, dit-on, est de n'engager des dépenses extraordinaires qu'à l'aide de ressources précédemment réalisées et encaissées. Les fonds de réserve et de prévoyance devraient être affectés à de grands travaux publics, comme au Dahomey, par exemple, où le premier tronçon du chemin de fer a été payé par la caisse de réserve de la colonie.

Mais on oublie trop que la caisse de réserve est avant tout une institution de prévoyance. Comme le dit M. Le

Myre de Vilers : « En raison de leur constitution géologique et de leur situation géographique, nos colonies sont exposées à être subitement le théâtre de cataclysmes qui laissent après eux d'immenses désastres, et auraient très souvent recours, pour obtenir des subventions, à la générosité du Parlement métropolitain. »

D'autre part, le peu de fixité des recettes aux colonies et la situation financière de certaines d'entre elles ne permettraient pas de disposer de capitaux bien considérables, et il serait aléatoire de faire dépendre l'exécution des grands travaux publics de la prospérité de la caisse de réserve. Nous croyons donc qu'il est plus sage de maintenir à ces caisses leur caractère actuel, et de demander à l'emprunt les ressources nécessaires au développement rapide de nos possessions.

Au contraire, la colonie devra puiser dans son fonds de réserve lorsque le compte définitif des recettes et des dépenses d'un exercice fait ressortir un solde en faveur de ces dernières. Sans doute une administration prudente devrait tenir compte de la possibilité de ce déficit, et inscrire une prévision aux dépenses de l'exercice en cours. Mais il peut se faire que la prévision soit insuffisante ou que les ressources de l'exercice courant permettent de n'acquitter que strictement les dépenses normales. Comment alors payer les créanciers ? Si la caisse de réserve a été suffisamment remplie à la suite d'exercices soldés d'une manière favorable, on prélèvera sur elle le montant du déficit. Certaines colonies ajournent la diffi-

culté au moyen de l'emprunt : la Guadeloupe notamment est coutumière du fait ; le Conseil général a voté en 1904 un emprunt de 900.000 francs pour liquider les dépenses des exercices antérieurs. Il faut s'efforcer de ne pas recourir à cette mesure dilatoire, et l'administration coloniale ne doit pas emprunter, si elle ne peut amortir l'emprunt et retirer profit au moyen des fruits de son acquisition.

L'utilité d'un emprunt dépend donc uniquement de l'emploi des fonds empruntés. L'emprunt doit être repoussé, s'il ne doit servir qu'à combler un déficit, ou même à solder des dépenses d'administration qui maintiennent les revenus du pays sans les accroître. Si au contraire, on applique les fonds d'emprunt à des dépenses essentiellement productives, à des dépenses de premier établissement, à créer des chemins de fer, à creuser des ports dans des contrées privées de voies rapides de communication et de gares maritimes, ces améliorations influenceront sur la prospérité générale, et les bénéfices directs et indirects qui en résulteront pourront surpasser la dépense. Un pays neuf peut, grâce à l'emprunt, être mis en état d'exploitation intensive et parvenir à la richesse. Aussi les économistes les plus hostiles à l'emprunt en général conviennent-ils qu'il faut l'admettre pour les colonies. Est-il besoin de rappeler l'essor prodigieux pris en moins d'un siècle par les États-Unis et le Canada ? C'est le concours des capitaux des pays européens qui a puissamment contribué à leur croissance.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DES BUDGETS LOCAUX

Avant d'étudier en détail les emprunts coloniaux, il nous paraît indispensable d'examiner les conditions dans lesquelles a été établi le régime financier de nos possessions, et les grandes lignes de cette organisation. Cette étude, que nous ferons aussi sommaire que possible, nous évitera des redites par la suite.

Le régime financier auquel les colonies ont été successivement soumises a varié avec l'application de deux systèmes opposés : celui de l'assimilation, où leurs dépenses étaient rattachées au budget de l'État, et celui de l'autonomie, où leurs dépenses devaient, au contraire, être acquittées au moyen de leurs propres ressources.

Ce n'est qu'à partir de la Restauration que les colonies françaises furent investies de la personnalité morale. Jusque-là, les recettes et les dépenses des pays d'outre-mer faisaient partie du budget métropolitain ; l'ordonnance du 26 janvier 1825, concernant la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, et celle du 17 août 1825, rela-

tive à la Guyane, à l'Inde et au Sénégal, vinrent modifier profondément ce régime.

Ces textes créaient explicitement la personnalité civile des colonies, puisque leurs dispositions reconnaissaient à celles-ci un domaine : « Les établissements publics de toute nature et les propriétés domaniales existant dans nos diverses colonies leur seront remis en toute propriété, à charge de les réparer et entretenir, et de n'en disposer que sur notre autorisation. » En même temps, un budget propre est constitué pour chacune des colonies, qui doit désormais payer toutes ses dépenses sur les revenus locaux, dont il lui est fait abandon. Toutefois les dépenses de la Guerre et de la Marine restent inscrites aux budgets de ces départements. Enfin la colonie reçoit la capacité d'ester en justice.

Reconnaître à un groupement l'aptitude à posséder, à disposer de ses biens, à plaider devant les tribunaux, c'est bien constituer de toutes pièces sa personnalité juridique.

Dès la Restauration, les colonies françaises furent divisées en deux groupes : les unes dépourvues de toute institution représentative, les autres dotées de conseils élus. Chaque groupe doit être examiné séparément.

Colonies pourvues d'institutions représentatives. — La loi du 24 avril 1833 confirma, pour la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane, le principe des ordonnances de 1823 ; elle confia à des conseils colo-

niaux, élus au suffrage restreint, le soin de discuter et de voter, sur la présentation du gouverneur, le budget intérieur de ces colonies, et de déterminer l'assiette et la répartition des contributions directes. Toutefois, le traitement du gouverneur et les dépenses du personnel de la justice et des douanes étaient fixés par le gouvernement, et ne pouvaient donner lieu, de la part des conseils, qu'à des observations. C'était déjà le système des dépenses obligatoires, et de la restriction apportée aux pouvoirs des assemblées locales.

Dans la pratique, l'autonomie dont jouissaient les conseils coloniaux donna lieu à des excès de pouvoir. Ils épuisèrent les caisses de réserve, refusèrent les crédits nécessaires au paiement des dépenses dont la fixation appartenait au gouvernement, et gaspillèrent les finances en votant des sommes considérables destinées à des dépenses injustifiées, notamment des allocations à la presse périodique.

Ces résultats ne manquèrent pas de discréditer le système de l'autonomie financière, et la loi du 25 juin 1841 rétablit le système de l'assimilation, en rattachant au budget de l'État et en soumettant aux règles de la comptabilité générale la plus grande partie des recettes et des dépenses des colonies. Ce régime était onéreux pour la métropole ; il enlevait au budget local un grand nombre de dépenses dites d'intérêt général, et ne prévoyait comme contre-partie que des recettes insuffisantes. Aussi le second Empire crut-il devoir revenir, avec

quelques précautions, au régime de la décentralisation.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui régla l'organisation des Antilles et de la Réunion, décida que les colonies auraient la libre disposition de toutes leurs recettes, à charge de payer toutes leurs dépenses, sauf celles dites de gouvernement et de protection, qui devaient comprendre généralement toutes les dépenses dans lesquelles l'État aurait un intérêt direct, et plus particulièrement celles de l'administration générale, de la justice, des cultes, de l'instruction publique et des travaux des ports.

Cependant l'autonomie ainsi rendue aux budgets locaux était assez étroitement contrôlée par le pouvoir métropolitain, qui les avait soumis au double principe des contingents et des subventions. Le sénatus-consulte prévoyait le paiement de contingents par les colonies dont les ressources dépasseraient les dépenses locales, et, dans le cas contraire, le versement de subventions par le budget de l'État. Les dépenses, mises à la charge de la colonie, étaient divisées en obligatoires et facultatives ; le Conseil général, chargé de voter le budget et de déterminer les taxes, était tenu en une étroite tutelle. Le gouverneur pouvait remanier le budget pour y introduire d'office les dépenses obligatoires négligées par l'assemblée locale, ou pour interdire la perception de taxes excessives ou contraires à l'intérêt général.

Le décret du 26 septembre 1855 vint établir les règles du régime financier. Le retour à l'autonomie des budgets

locaux apparaît nettement dans ce décret, qui intéresse particulièrement les emprunts des colonies. Il établit en effet, pour la première fois, les formalités à remplir pour contracter un emprunt ; il dispose que ces emprunts devaient recevoir l'autorisation du chef de l'État sous la forme d'un décret rendu sur la proposition du ministre, et après avis du Conseil d'État ; il affecte en outre à l'amortissement du capital et au paiement des intérêts (dépenses obligatoires inscrites au budget local) certaines ressources spéciales. Enfin il déterminait la méthode à suivre pour la réalisation des emprunts.

L'État, en prenant à sa charge une forte partie des dépenses les plus importantes, pouvait espérer limiter ainsi les sacrifices qu'il s'imposait. Il n'en fut rien ; aucune colonie ne versa de contingents, toutes réclamèrent des subventions.

On pensa trouver un remède à cette situation dans une décentralisation plus large encore. Tel fut le but du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, base de l'organisation actuelle. Le système de 1854 fut conservé dans ses grandes lignes. Mais les charges de l'État furent réduites, et les pouvoirs des assemblées locales étendus. Le budget métropolitain ne dut plus subvenir, à titre de dépenses de souveraineté, qu'aux traitements des gouverneurs, des trésoriers-payeurs, des magistrats, ainsi qu'à la solde des troupes. Désormais la loi de finances devait fixer la quotité des subventions ou des contingents, ceux-ci ne pouvant dépasser les dépenses civiles maintenues au compte de

l'État. D'autre part, la liste des dépenses obligatoires, fixée par le sénatus-consulte lui-même, fut réduite à un petit nombre d'articles ; les conseils généraux reçurent le droit de voter les tarifs des contributions et même des droits de douane (sous réserves, pour ce dernier point, de l'approbation par décret en Conseil d'Etat). Enfin le budget voté par l'assemblée locale ne peut plus être remanié que dans le cas où les dépenses obligatoires auraient été insuffisamment pourvues, et les dépenses facultatives fixées de manière à excéder les ressources ordinaires de l'exercice, après prélèvement des dépenses obligatoires.

Le sénatus-consulte de 1866 ne s'appliquait qu'aux Antilles et à la Réunion. Mais un régime analogue à celui qu'il édictait a été appliqué à d'autres colonies par les décrets qui y ont institué des conseils généraux (1).

Enfin la loi de finances du 13 avril 1900 marque la plus récente étape de l'histoire des budgets locaux. Le premier paragraphe de l'article 33 pose ce principe : les colonies subviennent à toutes leurs dépenses civiles et de

(1) Ces décrets portent les dates suivantes : 23 décembre 1878 (Guyane) ; 25 janvier 1879 (Inde) ; 4 février 1879 (Sénégal) ; 2 avril 1885 (Nouvelle-Calédonie). Saint-Pierre et Miquelon et Tahiti bénéficièrent pendant un certain temps du même traitement ; mais les conseils généraux créés dans ces colonies, par les décrets des 2 avril et 28 décembre 1885, ont été supprimés par les décrets du 27 juin 1897 et du 19 mai 1903. D'autre part le décret du 8 février 1880 a institué en Cochinchine, sous le nom de conseil colonial, une assemblée dont les attributions sont semblables à celles des conseils généraux.

gendarmerie ; elles peuvent recevoir des subventions du budget de l'Etat ou être tenues de lui verser des contingents, jusqu'à concurrence des dépenses militaires dont il continue à assumer la charge.

Mais tandis que cette règle semble faire justice des complications du passé, les autres dispositions de la loi introduisent de nouvelles distinctions arbitraires.

Deux groupes sont formés : dans le premier (Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane) deux modifications de détail sont apportées aux pouvoirs des conseils généraux ; l'une destinée à leur donner de nouvelles garanties : c'est la fixation de la liste des dépenses obligatoires par des décrets en Conseil d'Etat, qui détermineront, pour chaque dépense, un maximum au delà duquel elle cessera d'avoir le caractère obligatoire ; l'autre destinée au contraire à réduire les attributions des assemblées locales en matière de recettes : c'est la fixation des tarifs et de l'assiette des contributions et taxes par de simples délibérations approuvées par décrets en Conseil d'Etat.

Dans le second groupe : (colonies d'Océanie, Nouvelle-Calédonie, Inde et Sénégal), un système tout nouveau vient profondément transformer le rôle et les attributions des conseils généraux ; l'initiative des propositions de dépenses leur est retirée, pour être réservée au gouverneur seul. Mais d'autre part, la nomenclature des dépenses qui peuvent être inscrites d'office est fixée par la loi elle-même, et réduite à un très petit nombre d'articles ; enfin, en matière de recettes, la même réforme

est apportée que pour les colonies du premier groupe.

Colonies non pourvues d'institutions représentatives.

— L'ordonnance du 17 août 1825 opéra pour l'Inde française, le Sénégal, et Saint-Pierre et Miquelon, la même réforme que l'ordonnance du 26 janvier 1825, pour les Antilles, la Réunion et la Guyane.

Désormais, elles durent solder toutes leurs dépenses, à l'exclusion de celles des services de la Guerre et de la Marine, sur leurs revenus locaux, dont il leur était fait abandon. Mais on chercherait vainement, dans les textes qui déterminèrent si minutieusement le régime financier des colonies pourvues d'institutions représentatives, des dispositions analogues concernant les autres possessions.

Il n'en est fait mention dans la loi du 24 avril 1833, que pour stipuler qu'elles resteront soumises au régime des ordonnances ; dans la loi du 25 juin 1841, que pour déterminer le montant des subventions à inscrire en leur faveur au budget de la Marine et des Colonies ; dans le sénatus-consulte du 3 mai 1854, que pour les maintenir sous le régime des décrets ; seuls, les décrets du 26 décembre 1855 et du 20 novembre 1882, relatifs au service financier des colonies, posent quelques principes généraux très vagues, concernant les dépenses dont l'État doit en principe assumer la charge : services militaires, dépenses de gouvernement et de protection, subventions à l'instruction publique, et « généralement toutes dépenses « dans lesquelles l'État a un intérêt direct, et qui sont

« mises à la charge de la métropole par les lois annuelles
« de finances ou par des lois spéciales ».

Evidemment l'étroite dépendance dans laquelle le pouvoir exécutif tenait les colonies non pourvues d'institutions représentatives, rendait particulièrement aisée l'administration de leurs finances, et permettait d'inscrire à leur budget toutes les dépenses qu'elles étaient en mesure de supporter. Ainsi, quelques-unes de nos possessions, de conquête récente, subvenaient déjà à tous leurs besoins, lorsque intervint l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

Ce texte, nous l'avons dit, met en principe à la charge des colonies toutes leurs dépenses civiles et de gendarmerie, et permet soit le versement de subventions par la métropole, soit la perception de contingents dans la limite des dépenses militaires inscrites au budget de l'État; il est absolument général, et s'applique indistinctement à toutes les possessions françaises.

Ainsi se trouvent respectivement définies les sphères d'action du budget général et du budget local. Il nous reste à dire comment ce dernier est établi dans les colonies non pourvues de conseils élus.

Les ordonnances du 23 juillet 1840, du 7 septembre 1840, du 18 septembre 1844, concernant respectivement le gouvernement de l'Inde française, du Sénégal et de Saint-Pierre et Miquelon, portaient que le gouverneur devait arrêter chaque année et soumettre à l'approbation du ministre chargé des colonies, le projet de budget des

recettes et des dépenses coloniales. C'était donc l'autorité centrale qui arrêtait le budget, sur la proposition du pouvoir local.

Le décret du 26 septembre 1855 édicte que le budget, préparé par le Directeur de l'Intérieur, est rendu exécutoire par le gouverneur. L'article 40 du décret du 20 novembre 1882, confirme cette décentralisation : « Les budgets sont préparés par les directeurs de l'Intérieur et délibérés... dans les colonies où il n'existe pas de conseil général, par le Conseil privé, le Conseil du gouvernement ou le Conseil d'administration. Ils sont arrêtés et rendus exécutoires par les gouverneurs en conseil, avant l'ouverture de chaque exercice ». Les fonctions de Directeur de l'Intérieur ayant été supprimées en 1899, et confiées aux gouverneurs, ces derniers sont aujourd'hui chargés de préparer et de régler le budget.

Les colonies non pourvues de conseils généraux sont actuellement : l'Afrique occidentale française (à l'exception du Sénégal), le Congo, la côte des Somalis, Madagascar, Mayotte, l'Indo-Chine (à l'exception de la Cochinchine). Le principe posé par le décret du 20 novembre 1882 s'applique pleinement à toutes ces possessions, sauf à Madagascar, à Mayotte et à l'Indo-Chine, dont les budgets, préparés par les gouverneurs doivent être soumis à l'approbation du ministre avant l'ouverture de l'exercice.

La fixation des impôts est également l'objet de règles diverses. Le décret du 30 janvier 1867 avait posé cependant une règle uniforme : dans les colonies non pourvues

de conseils généraux, l'assiette, le mode de perception et le tarif des contributions et taxes, à l'exception des droits de douane, devaient être déterminés par des arrêtés des gouverneurs, soumis à l'approbation du ministre, mais pouvaient être rendus provisoirement exécutoires en attendant la sanction de l'autorité centrale. Ces prescriptions sont toujours en vigueur, mais elles ont été modifiées dans quelques colonies.

Ainsi lorsque le conseil général de Saint-Pierre et Miquelon fut supprimé par le décret du 25 juin 1897, au lieu de replacer simplement la colonie sous le régime commun, on décida de confier au gouverneur les attributions de l'ancienne assemblée ; il fut stipulé que, pour l'établissement de l'assiette et du mode de perception des contributions et taxes, les décisions de ce fonctionnaire devraient être approuvées par décret. Le décret du 31 juillet 1898, relatif à l'Indo-Chine, et le décret du 9 septembre 1899, concernant Mayotte, ont édicté le même système pour ces deux possessions. A Tahiti enfin, le décret du 19 mai 1903 institue un régime de tous points conforme à celui du décret du 30 janvier 1867, avec cette réserve toutefois que les arrêtés fixant les taxes ne peuvent être appliqués avant d'avoir reçu l'approbation du ministre.

Algérie. — Les systèmes financiers les plus divers ont été successivement appliqués à l'Algérie, et il en est résulté une confusion extrême, des modifications multiples et irréfléchies apportées sans cesse à l'organisation de

cette colonie. Après avoir été dotée d'une ébauche de budget spécial par l'ordonnance du 29 août 1839, l'Algérie fut soumise par l'ordonnance du 17 janvier 1845 au régime de l'assimilation. La deuxième République continua l'application de ce système, et les provinces de l'Algérie furent considérées comme des portions du territoire métropolitain.

Plusieurs tentatives de réaction se manifestèrent sous l'Empire, et l'une d'elles, en 1869, semblait près d'aboutir, lorsque les événements de la guerre franco-allemande détournèrent les esprits de l'étude du problème algérien. Les décrets succèdent alors aux décrets sans que la situation de la colonie en soit modifiée au point de vue de la décentralisation financière ; on assimile à outrance et sans réflexion, et les décrets de 1881, restés fameux sous le nom de « décrets de rattachement », répartirent les chapitres du budget algérien entre les divers départements ministériels ; le gouverneur général devenait le subordonné des ministres, seuls responsables. « L'Algérie formait dorénavant trois départements français. » Cette formule simple séduisait alors beaucoup d'esprits ; mais les décrets de 1881 suscitèrent en Algérie une vive réprobation, et des critiques qui ne firent qu'augmenter avec le temps. Absence de compétence des administrateurs, méconnaissance des besoins réels de la colonie, mauvaise distribution des crédits, irresponsabilité du gouverneur général, tels étaient les principaux inconvénients des décrets de rattachement. Aussi, dès 1886, le gouverneur

général Tirman se déclarait-il partisan d'un budget spécial, demandant que toutes les dépenses fussent laissées à la charge de la colonie, à la condition que celle-ci ait la libre disposition de toutes ses ressources. L'excédent des recettes sur les dépenses au dessus de 40 millions serait partagé par moitié entre la métropole et la colonie, et la part revenant à l'Algérie aurait été affectée à la garantie d'un emprunt destiné à permettre d'exécuter les grands travaux de colonisation.

Ce projet fut repoussé par le Parlement comme contraire au principe de l'unité budgétaire. Mais, malgré son échec, cette proposition fut utile à l'Algérie, car elle remettait en question l'idée d'un budget spécial, et le Sénat, le 6 mars 1891, vota la nomination d'une commission d'enquête chargée de rechercher et de proposer les modifications à introduire dans la législation et dans l'organisation des divers services de l'Algérie. Cette commission entreprit aussitôt un voyage d'étude dans la colonie, puisa ses renseignements aux sources les plus autorisées, et son président, M. Jules Ferry, dans un remarquable rapport, se déclara l'adversaire du régime des rattachements, dont il montrait nettement les inconvénients.

Le Sénat ratifia ses conclusions le 30 mai 1893.

Dès lors, les questions algériennes firent l'objet de discussions et d'études nombreuses : M. Jonnart, dans son rapport sur l'Algérie (1893) attaqua vivement le régime de l'assimilation ; enfin, en 1896, à la suite d'une interpellation de M. Fleury-Ravarin, la Chambre invita

le gouvernement à rapporter les décrets de 1881 et à réorganiser la haute administration de la colonie.

Le gouvernement se décida à agir ; le décret du 31 décembre 1896 fortifia les pouvoirs du gouverneur général et supprima les rattachements. Ce décret marquait l'orientation nouvelle donnée à l'administration algérienne, que de nouvelles dispositions allaient bientôt confirmer. En 1898, M. Laferrière, placé à la tête de la colonie, apportait avec lui les décrets du 23 août 1898, dont l'un étendait les pouvoirs du gouverneur général, dont l'autre réorganisait le Conseil supérieur, dont le troisième enfin créait une Assemblée nouvelle élue, les « Délégations financières » permettant à l'ensemble des contribuables algériens de se faire entendre dans toutes les questions d'impôts.

On était d'accord pour reconnaître la nécessité d'un régime de décentralisation financière pour la colonie ; deux systèmes s'offraient au choix du législateur : un premier système consistait à établir pour l'Algérie un double budget : un budget métropolitain comprenant les dépenses de souveraineté et voté par le Parlement ; un budget algérien, voté par les Assemblées algériennes ou seulement élaboré par elles, et comprenant les dépenses directement nécessaires à la mise en valeur de l'Algérie (colonisation, agriculture, travaux publics, services musulmans). C'était le système du budget spécial. L'autre système, celui du budget intégral, était beaucoup plus simple : le budget est unique ; aux recettes figure le pro-

duit de tous les impôts perçus en Algérie ; toutes les dépenses sont supportées par la colonie, sauf les dépenses de la guerre et de la marine, ainsi que les garanties d'intérêts dues aux Compagnies de chemins de fer.

Le gouverneur général Laferrière se montra partisan d'un budget spécial et les délégations financières se rangèrent à son avis. Il semble bien d'ailleurs qu'on voulait, en partageant entre la France et la colonie les revenus perçus en Algérie, prévenir le reproche souvent formulé contre la décentralisation financière de faire naître un mouvement séparatiste.

Pourtant un délégué financier, M. de Solliers, se montra résolument partisan d'un budget intégral dans le rapport qu'il fit le 26 décembre 1898 devant la délégation des contribuables non colons. En se reportant aux évaluations de M. Tirman, basées sur les renseignements les plus précis, il fallait un demi-milliard pour assurer la mise en valeur du sol algérien. Or, le budget spécial, d'après les évaluations les plus optimistes, ne permettait de garantir qu'un emprunt de 200 millions. Avec le budget intégral, l'Algérie, devenue une personne morale, jouirait d'une existence pleinement indépendante. Elle aurait un patrimoine propre et serait en mesure de faire appel au crédit pour l'exécution de grands travaux d'intérêt public.

L'idée d'un budget intégral parut préférable au gouvernement métropolitain. M. Waldeck-Rousseau, dans une lettre adressée le 1^{er} septembre 1899 au gouverneur

général, se montra l'adversaire d'un budget spécial, qui lui semblait devoir être la source de sérieuses complications.

Les délégations financières, après une longue discussion, se montrèrent à nouveau favorables à l'établissement d'un budget spécial, mais s'en remirent à la sagesse des pouvoirs publics pour le choix à faire entre les deux systèmes. Le Conseil supérieur, saisi à son tour de la question, se prononça également en faveur du budget spécial, en émettant le vœu que le gouvernement s'inspirât des études auxquelles s'étaient livrées les assemblées algériennes.

Les débats ne furent pas moins vifs à la Chambre des députés et au Sénat. La séance de la Chambre du 19 mars 1900 fut consacrée tout entière à la question du budget algérien ; elle se termina par le vote d'une motion invitant le gouvernement à déposer un projet de loi organisant le budget intégral de l'Algérie, à partir de 1901.

La refonte générale du régime financier des colonies, qui fut opérée au même moment par la loi du 13 avril 1900, vint accroître l'importance de ces propositions de réforme. Il avait paru urgent, nous l'avons vu, d'arrêter la progression constante des dépenses civiles imposées par les colonies au budget général de l'État, et de rompre définitivement avec la conception qui les faisait considérer comme un prolongement de la métropole. Ce système d'indépendance financière devait tout naturellement être appliqué en Algérie ; aussi le gouvernement déposait-il, le 22 mai

suivant, un projet de loi portant création d'un budget algérien. Ce projet est devenu la loi du 19 décembre 1900.

Cette loi donne à la colonie non seulement un budget, mais une personnalité. « Elle peut, dit l'article premier, posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial..., contracter des emprunts. » Malgré son titre de « Loi portant création d'un budget spécial pour l'Algérie », c'est bien un budget intégral qu'elle a créé. L'Algérie conserve en principe toutes les recettes opérées sur son territoire et supporte toutes les dépenses civiles, sauf les pensions des fonctionnaires qui conservent leur rang dans les cadres métropolitains, et la garantie d'intérêts des chemins de fer, qui ne sera supportée par la colonie qu'à partir du 1^{er} janvier 1926.

Le budget est préparé par le gouverneur général, délibéré par l'Assemblée des délégations financières, puis soumis au Conseil supérieur, qui exerce un droit de contrôle sur l'équilibre budgétaire, mais n'a aucun droit d'initiative en matière de dépenses. Une fois voté par les deux Assemblées, le budget est soumis au contrôle de la métropole. Pour les dépenses, le budget est réglé par décret du Président de la République sur le rapport du ministre de l'Intérieur ; pour les recettes, leur perception est autorisée annuellement par les lois de finances.

Le budget de l'Algérie comprend en recettes : 1^o les impôts de toute nature, fonds de concours et autres produits antérieurement perçus par le Trésor, à quelque titre que ce soit, sauf ceux afférents à la vente des produits des

monopoles de l'État, et à la taxe militaire ; 2° le produit des impôts qui seraient créés ultérieurement.

Les dépenses se divisent en dépenses obligatoires et dépenses facultatives. Les dépenses obligatoires sont affectées aux services d'intérêt général dont le fonctionnement ne peut être subordonné aux caprices d'une assemblée, et comprennent : l'acquittement des dettes exigibles, les dépenses d'administration générale et celles des services civils, les traitements des fonctionnaires et agents mis à la disposition de la colonie, les dépenses de gendarmerie, les dépenses des services musulmans et des affaires indigènes.

Les excédents de recettes constatés en fin d'exercice sont affectés à la constitution d'un fonds de réserve. Lorsque le fonds de réserve dépassera la somme de cinq millions, les excédents seront attribués à l'État jusqu'à concurrence d'un tiers, pour atténuer la charge annuelle de la garantie d'intérêts des chemins de fer ; le surplus peut être affecté à des travaux d'intérêt général.

Tunisie. — Avant l'institution du protectorat français, il n'y avait pas, à vrai dire, d'organisation financière dans la Régence de Tunis. Aucun établissement d'un budget annuel n'était possible ; subordonné à l'arbitraire des caïds et des gouverneurs, le recouvrement des impôts était toujours incertain dans ses résultats. En 1870, une commission de contrôle, composée d'un Français, d'un Anglais et d'un Italien, fut chargée de gérer les services financiers de la Tunisie et de défendre les intérêts

des porteurs de titres tunisiens. Mais cette commission internationale était impuissante à rendre à la Régence l'équilibre de ses finances; de tous côtés on demandait un changement; les créanciers voulaient la garantie de leurs créances par un État dont le crédit fut incontesté: l'État français. Aussi le gouvernement français se préoccupa-t-il, comme de l'une des premières conséquences de son protectorat, de faire disparaître la commission financière internationale, et de préparer la réorganisation des finances tunisiennes.

Le décret du 4 novembre 1882 remit à un directeur général la conduite de toutes les affaires financières de la Régence; le décret du 12 mars 1883 organisa le budget annuel; enfin le décret du 2 mars 1884 donna à la Direction des finances tunisiennes une organisation complète et définitive.

Le budget est l'œuvre du Résident général, aidé dans sa tâche par les administrations qui l'entourent. La plus importante est la Direction générale des Finances, véritable ministère des finances de la Tunisie, qui examine et met en ordre les différentes listes de dépenses, et les présente au Résident général, accompagnées d'un tableau des recettes prévues. Les deux tableaux constituent le projet de budget. Ils ne contiennent que des propositions; nul de ces chiffres n'est définitif; le Résident général peut en toute liberté les accepter ou les rejeter, les modifier à son gré. Il discute les demandes des principaux chefs de service, les réduit quand elles lui paraissent

sent injustifiées ; il a le droit de rayer tel impôt établi, d'en réduire la quotité.

C'est ce qui explique l'excellence de la gestion des finances du protectorat ; un seul homme cumule le pouvoir et la responsabilité. Le Résident général doit toutefois communiquer son projet au ministre des affaires étrangères français ; mais ce n'est pas là une limitation de ses pouvoirs. La métropole n'a qu'à constater l'inscription d'un crédit suffisant au paiement des intérêts de la dette ; ayant garanti cette dette, elle possède, en ce qui la concerne, des droits et des pouvoirs particuliers. Mais un semblable visa n'est qu'une formalité, non l'occasion d'un contrôle.

En novembre 1890, le Résident général, autorisé par le ministre des affaires étrangères, institua une conférence consultative destinée à donner son avis sur les questions agricoles, économiques et financières qui lui seraient posées, en particulier sur les remaniements d'impôts, susceptibles d'augmenter les charges de la colonie. Cette commission se composait des membres du bureau des Chambres de commerce et d'agriculture, du vice-président de chaque municipalité, des six chefs de service du protectorat, enfin du Résident général, qui avait la présidence. Un décret du 2 février 1907 a, tout en élargissant les attributions de la conférence, fait place dans cette assemblée à l'élément indigène, représenté par seize de ses membres, choisis par le Résident général.

Il faut remarquer que le budget tunisien ne représente

pas la charge exclusive des services d'État. Il enregistre des dépenses d'ordre national, d'ordre provincial, d'ordre communal. Les crédits pour la dette, l'armée, voisinent avec les fonds destinés à la construction d'un hôpital ou d'un abattoir ; la perception des droits de porte et de marché est prévue, au profit de l'Etat, concurremment avec celle de l'impôt foncier. C'est bien le budget d'un État, mais d'un État omnipotent.

CHAPITRE III

LES EMPRUNTS DES COLONIES FRANÇAISES AVANT LE RÉGIME DE DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE ET ADMINISTRATIVE

La réforme opérée par le législateur, en consacrant définitivement le régime de l'autonomie, ou plus exactement de la décentralisation financière, a renforcé la personnalité des colonies, qui sont considérées comme des collectivités distinctes, ayant leur vie et leur indépendance propre, disposant de toutes leurs ressources, acquittant toutes leurs charges sous le contrôle supérieur de l'État, soucieuses avant tout de leurs finances et de leur crédit (1).

Les divers régimes financiers auxquels furent successivement soumises nos possessions, au cours du siècle dernier, avaient au contraire, dans la pratique, conduit à de déplorables résultats. Ne trouvant pas le sentiment de leur responsabilité, les colonies ne firent aucun effort pour créer l'« outillage économique » qui leur manquait;

(1) Discours de M. Decrais, ministre des colonies, *J. O.*, 12 décembre 1899. Débats parlementaires, p. 2132.

aussi remarquons-nous que, pendant toute cette période, les emprunts coloniaux furent assez peu nombreux, et d'une médiocre importance. La plupart n'eurent pour objet que de faire face à une situation gênée, de liquider un arriéré, de réparer un désastre causé par un cyclone ; ils n'eurent pas pour contre-partie une augmentation de la valeur économique du pays, et furent d'autant plus onéreux qu'ils furent le plus souvent contractés à un taux d'intérêt relativement élevé. Nous allons passer rapidement en revue ces différents emprunts ; nous y ajouterons quelques emprunts peu importants, émis par les vieilles colonies, comme la Guadeloupe, l'Inde, la Nouvelle-Calédonie, et qui, bien que contractés postérieurement à l'application du régime de décentralisation, ne présentent qu'une importance minime, et ne doivent pas être séparés des emprunts émis antérieurement par ces possessions.

Guadeloupe. — Le décret du 19 juin 1886 autorisa la Guadeloupe à contracter auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations un emprunt de 82.000 francs, remboursable en quinze annuités, pour la construction d'un appontement à la Basse-Terre et d'un pont sur la rivière Lauréal.

Deux décrets des 22 juin et 12 novembre 1889 approuvèrent deux emprunts de 300.000 francs et 250.000 francs, le premier remboursable en trente années, pour travaux d'amélioration du port de la Pointe-à-Pitre.

Un emprunt de 450.000 francs amortissable en vingt

années, fut autorisé par décret du 29 septembre 1890, pour l'installation de la régie du tabac qui, rétablie suivant un décret de même date, fut supprimée de nouveau par un décret du 20 mars 1893.

Le décret du 21 septembre 1892 autorisa la colonie à contracter un emprunt de 3 millions, destiné à lui procurer les fonds nécessaires à la régularisation de sa situation financière envers le Trésor public et le Crédit Foncier colonial, et à l'extinction des emprunts en cours d'amortissement. Cet emprunt, contracté à la Caisse des Dépôts et Consignations au taux de 4 %, est remboursable en vingt-cinq annuités. Il était stipulé que le produit des droits de sortie perçus à la Guadeloupe sur les denrées coloniales serait affecté, par privilège et jusqu'à due concurrence, au paiement des annuités.

Le décret du 17 mars 1899 autorisa un emprunt de 1.200.000 francs, destiné à l'acquittement des dettes de la colonie, et réalisé par le Crédit Algérien, au taux de 3 1/2 %; les produits des droits de douanes, tant à l'entrée qu'à la sortie, étaient affectés par privilège au paiement des annuités. La somme de 1.200.000 francs a été versée à la colonie par le Crédit Algérien contre remise de 2.492 obligations de 500 francs, payées ainsi 481 fr. 50 l'une, puis émises au prix de 492 fr. 50.

A la suite du décret du 25 mai 1901, la somme de 1.500.000 francs, destinée à rembourser une dette de la colonie envers le Crédit Foncier colonial, a été payée par le Crédit Algérien, contre remise de 3.261 obligations de

500 francs 3 1/2 %, achetées ainsi à la colonie 460 francs l'une, puis émises au prix de 488 fr. 50.

Enfin, en vertu du décret du 16 juin 1904, la somme de 900.000 francs, destinée à combler le déficit budgétaire des exercices 1902 et 1903, a été versée contre remise de 1.961 obligations de 500 fr. 4 %, payées ainsi à la colonie 458 francs l'une, puis émises à 497 fr. 50.

Les différentes annuités de ces emprunts, contractés en général à des taux onéreux, forment un total de 437.995 francs, qui grève lourdement le budget local. Aussi le rapporteur du budget des colonies pour l'exercice 1907, M. Gervais, proposait-il de contracter un emprunt de liquidation, garanti par l'Etat, qui aurait permis de diminuer sensiblement la charge du budget de la Guadeloupe.

Martinique. — La colonie de la Martinique a été autorisée par le décret du 25 août 1899, à contracter auprès du Crédit Algérien, un emprunt de 1.460.000 francs, destiné à pourvoir aux frais de rapatriement des immigrants hindous dont l'engagement était expiré, de terminer les travaux du port de Fort-de-France, et de liquider sa situation envers le Crédit Foncier colonial. Cet emprunt, émis au taux de 3,50 %, est remboursable en vingt-cinq ans. Le Crédit Algérien a versé à la colonie la somme de 1.460.000 francs contre la remise de 3.174 obligations de 500 francs 3 1/2 %, achetées ainsi 450 francs chacune, pour les émettre dans le public au prix de 492 fr. 50.

En outre, à la suite d'un cyclone qui avait ravagé

en 1891, les plantations de l'île, l'Etat avait, par la loi du 20 juillet 1892, consenti à la Martinique une avance de 3 millions. Cette somme, non productive d'intérêts, devait être remboursée en dix annuités de 300.000 francs, à partir du 1^{er} janvier 1898. Or, ces remboursements, en fait, n'ont pas été régulièrement effectués (1).

Sénégal. — La colonie du Sénégal a été autorisée, par décret du 21 novembre 1892, à contracter auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations un emprunt de 5 millions, remboursable en dix-huit ans, au taux de 4^o/. Cet emprunt devait lui procurer les fonds nécessaires au remboursement de certaines avances du Trésor, à la construction d'un pont métallique sur le fleuve à Saint-Louis, à l'amélioration du service des eaux dans cette ville, à la construction de quais et de jetées au port de Dakar. Le produit des douanes était affecté par privilège au paiement des annuités.

Un décret du 5 mai 1900, a autorisé cette colonie à contracter auprès du même établissement un emprunt de 4.500.000 francs pour l'avancement du chemin de fer de Kayes au Niger.

Soudan. — Un décret du 17 avril 1898 a autorisé la colonie du Soudan à contracter un emprunt de 969.645 fr. à la Caisse des Dépôts et Consignations, au taux de 3,80^o/. Cet emprunt, destiné à la construction du chemin

(1) Le budget de 1906 prévoyait un acompte de 100.000 francs sur la cinquième annuité.

de fer de Kayes au Niger, a été garanti par es quatre annuités de 250.000 francs que devait payer au Soudan la colonie du Sénégal, en remboursement des droits de douanes perçus pour compte commun. Le décret du 7 juin 1899 a autorisé le Soudan à emprunter une somme de 3.200.000 francs pour hâter l'avancement des travaux.

Guinée française. — La colonie de la Guinée française s'était préoccupée de l'étude et de la construction d'un chemin de fer partant de Konakry et se dirigeant vers le Fouta-Djallon et le Niger. Cette voie ferrée était en effet considérée comme la condition nécessaire du maintien de sa prospérité et de son développement futur.

L'exécution de cette ligne ne parut réalisable qu'en ayant recours à l'emprunt. Le conseil privé de la Guinée, dans sa séance du 16 juillet 1899, avait décidé à cet effet d'emprunter 14 millions pour entreprendre la construction. Il sollicita l'autorisation gouvernementale, et, par décret du 14 août 1899, la colonie fut autorisée à emprunter à la Caisse nationale des Retraites, au taux de 4,10 %, une première somme de 8 millions, gagée sur les produits des douanes, et remboursable en quarante annuités. Après avoir adjugé à deux entrepreneurs les travaux d'infrastructure de la ligne, la colonie se vit dans l'obligation de demander la résiliation du contrat et de continuer les travaux en régie. Un décret du 22 mars 1901 dut, pour permettre de poursuivre la construction, autoriser la Guinée française à contracter un nouvel em-

prunt de 4 millions, auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Cet emprunt, au taux de 4 %, est amortissable en vingt-cinq annuités, gagées sur le produit des droits d'exportation et de consommation, déduction faite de 408.008 francs, déjà affectés à la garantie de l'emprunt de 8 millions (1).

La construction fut poussée activement, et les premiers résultats de l'exploitation, assez satisfaisants, permettent d'espérer un avenir brillant pour la voie ferrée de la Guinée française.

Les finances de la colonie, grâce à la prudence qui a présidé à leur gestion, ont toujours présenté de notables excédents sans le concours des subventions de la métropole. Il est seulement à regretter qu'on ait imposé à la Guinée un taux de 4,10 %, alors que le Soudan a pu emprunter à raison de 3,90 %, amortissement compris.

Gongo. — La colonie du Congo français a été autorisée par décret du 30 mars 1900 à emprunter à la Caisse des Dépôts et Consignations une somme de 2 millions, au taux de 3,80 %, remboursable en vingt-cinq annuités. Cet emprunt, gagé par privilège sur le produit des droits perçus à l'importation et à l'exportation, était destiné à

(1) Les emprunts du Sénégal, du Soudan et de la Guinée française ont été remboursés intégralement, soit au moyen d'avances consenties par le Trésor en exécution de la loi du 4 mars 1902, soit sur les fonds de l'emprunt de 65 millions, contracté en 1903 par le gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

l'achat de chaloupes et à des travaux de balisage, de construction de routes, lignes télégraphiques, postes stratégiques et lazaret.

Tahiti. — La colonie de Tahiti a été autorisée, par décret du 1^{er} juillet 1890 à emprunter 337.000 francs, au taux maximum de 5 %, pour l'exécution de divers travaux (conduite d'eau de Papeete et ponts).

Nouvelle-Calédonie. — Un décret du 3 août 1875 a autorisé la Nouvelle-Calédonie à emprunter 1.500.000 francs, remboursables en vingt-cinq ans.

Un décret du 16 février 1901 l'a autorisée à contracter un emprunt de 5 millions à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Cet emprunt, souscrit au taux de 4,30 % et remboursable en cinquante annuités, donne lieu à une charge annuelle de 244.087 fr. 66. Il est gagé par privilège sur le produit des droits de consommation qui frappent les boissons et les sucres.

Le contrat d'emprunt prévoit que la colonie peut rembourser par anticipation à toute époque, moyennant une prime de 0 fr. 50 centimes par cent francs de capital remboursé. Cet emprunt ayant été contracté à un taux onéreux, la Nouvelle-Calédonie aurait intérêt à opérer une conversion qui diminuerait la charge annuelle supportée actuellement par son budget.

Le conseil général de la colonie, par délibérations des 10 décembre 1898 et 13 novembre 1899, avait décidé en principe d'emprunter une somme de 10 millions, qui devait permettre l'exécution d'un programme de travaux

publics, comprenant notamment la construction d'un chemin de fer de Nouméa à Bourail.

Le gouvernement métropolitain, après avoir examiné les propositions de la colonie, réduisit à 5 millions le chiffre de l'emprunt, et sur délibérations conformes du conseil général, en date des 11 et 16 novembre 1900, le décret d'autorisation fut signé.

La ligne de Nouméa à Bourail était destinée à amener au port de Nouméa les produits des exploitations minières de la côte ouest de la Nouvelle-Calédonie. Elle devait avoir une longueur totale de 152 kilomètres, se décomposant en trois sections :

De Nouméa à la Tontouta.....	54 kilom.
De la Tontouta à la Fonwhari...	56 —
De la Fonwhari à Bourail.....	42 —

La dépense totale de la ligne avait été évaluée à la somme de 13.238.000 francs, soit environ 87.000 francs par kilomètre. Malgré l'ordre formel du ministre, les travaux de la première section furent commencés en régie, sans projet préalable et sur une simple étude sommaire, à la fin de 1901. Aussi des mécomptes ne tardèrent-ils pas à se produire, et, à la fin de l'année 1905, les fonds d'emprunt étaient complètement engloutis, alors que 16 kilomètres seulement de voie ferrée étaient construits. Le kilomètre de chemin de fer a donc coûté 258.812 francs, au lieu de 87.000 francs.

Aujourd'hui la colonie n'a plus les ressources néces-

saïres pour gager un nouvel emprunt, et la ligne se trouve arrêtée bien loin de la région minière qui, seule, pourrait amener un important trafic. Toutefois la Société des Charbonnages de la Nouvelle-Calédonie a fait une proposition à l'administration au sujet de l'achèvement de la ligne; peut-être, à la suite des pourparlers engagés, une entente pourra-t-elle aboutir (1).

Saint Pierre et Miquelon. — La colonie a été autorisée, par décret du 9 décembre 1901, à contracter un emprunt de 500.000 francs au Crédit algérien.

Cet emprunt, remboursable en vingt ans, a été réalisé au moyen d'obligations de 500 francs, émises à 445 francs.

La charge qui incombe à ce titre au budget local est de 41.125 francs. Elle est appelée à disparaître en 1920.

Etablissements français de l'Inde. — Les établissements français de l'Inde ont contracté, en vertu du décret du 23 février 1894, un emprunt de 1.167.000 francs, au taux de 4 $\frac{0}{100}$, remboursable en vingt-cinq ans, et gagé sur l'impôt foncier de l'établissement de Karikal. Cet emprunt, destiné à la construction du chemin de fer de Karikal à Péralam, a été complété par un deuxième emprunt de 74.000 francs, réalisé à la Caisse des Dépôts et Consignations, au taux de 3,80 $\frac{0}{100}$, en vertu du décret du 6 avril 1900. Cet emprunt, gagé sur le même impôt, est remboursable en dix-huit ans et demi. Enfin l'Inde française a été autorisée par la loi du 1^{er} avril 1906, à contracter

(1) V. la *Dépêche coloniale* du 2 octobre 1907, n° 3583.

un emprunt de 4.380.000 francs, destiné à assurer l'exécution des travaux publics suivants :

Construction du chemin de fer de Tiroupapulyour à Pondichéry	3.000.000 f. »
Aménagement du port de Karikal....	160.000 »
Adduction d'eau à Pondichéry	650.000 »
Adduction d'eau à Chandernagor	570.000 »

Cochinchine. — En 1889, la Cochinchine obtint de la Banque de l'Indo-Chine une somme de 700.000 piastres à titre d'avance. Conclu pour six mois seulement, ce prêt était consenti au taux de 6 %. Le remboursement ne put en être opéré qu'en 1890, moyennant une subvention de l'État, accordée par la loi du 20 décembre 1890.

Annam-Tonkin. — En 1894, la Banque de l'Indo-Chine avança au protectorat de l'Annam-Tonkin 750.000 piastres, à échéance de six mois, mais renouvelable. Les intérêts étaient fixés à 5 %.

La même année, le protectorat réalisa par l'intermédiaire de la Banque de Paris et des Pays-Bas, du Comptoir National d'Escompte, de la Société Générale pour le développement du commerce, de la Société générale de Crédit Industriel et Commercial, un nouvel emprunt de quatre millions de francs contre la remise de bons à ordre payables semestriellement à partir du 30 juin 1895, à raison d'un sixième du capital, plus les intérêts échus à 5 %. L'administration se réservait le droit de se libérer à toute époque par anticipation en prévenant un mois à

l'avance ; dans ce cas, l'établissement remboursé devait tenir compte au protectorat des intérêts non échus au taux de 4 % l'an.

Ces deux emprunts avaient pour but de remédier à la mauvaise situation financière du protectorat. Déjà la loi de finances du 26 décembre 1890 avait accordé un crédit extraordinaire de 13.100.000 francs pour la liquidation de l'arriéré ; la loi du 20 mars 1892, avait également mis à la disposition du protectorat un crédit extraordinaire de douze millions ; mais les exercices ultérieurs présentaient encore des déficits importants.

Dès le mois de mars 1895, le gouvernement avait dû aviser aux moyens de porter remède à la situation difficile où se trouvait l'Annam-Tonkin. Il proposa de faire une avance de neuf millions, dont l'échéance devait être fixée au 1^{er} décembre 1895, au plus tard. La commission du budget réduisit ce chiffre à quatre millions ; mais, dès le 25 juin 1895, un nouveau projet de loi tendait à autoriser une nouvelle avance extraordinaire de cinq millions. Ce projet est devenu la loi du 13 juillet 1895. A la demande de la commission du budget, la Chambre avait, le 2 juillet 1895, voté une résolution invitant le gouvernement à présenter au Parlement, avant le 1^{er} janvier 1896, un projet de liquidation définitive de la situation financière du protectorat de l'Annam-Tonkin.

Le 10 décembre 1895, un projet de loi était déposé pour assurer cette liquidation définitive au moyen d'un emprunt de 80 millions de francs, garanti par

la métropole, dont le produit permettrait en outre d'obtenir l'exécution des travaux publics reconnus les plus urgents.

« A tous les points de vue, écrivait M. Krantz dans son rapport (1), un emprunt réalisé dans des conditions favorables et dont l'amortissement serait assuré dans une période assez longue pour ne point imposer aux prochains budgets des charges trop onéreuses semble être préférable aux procédés de liquidation par crédit supplémentaire ou par avances du Trésor, auxquels on a eu jusqu'ici recours. »

Pour donner au paiement des arrérages une base plus solide que les excédents de recettes éventuels, on affectait plus spécialement à cette opération le produit des impôts annamites, bien supérieur aux sommes nécessaires, et dont la fixité était bien constatée. De plus, le projet de loi spécifiait que l'annuité nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement serait inscrite obligatoirement au budget du protectorat.

Après un vif débat, la garantie du gouvernement de la République Française fut accordée à l'emprunt, qui devait être contracté à un taux ne dépassant pas 3,25 0/0. Le principe de l'amortissement, non plus que sa durée, fixée à soixante ans, ne soulevèrent pas d'objection.

L'emprunt était divisé en deux parties : la première, comprenant 43 millions, était réservée à la li-

(1) *J. O.*, Chambre des députés, Annexes, 2^e semestre 1895, p. 1608.

quidation du passif du protectorat; la seconde, soit 37 millions, devait servir à l'exécution de travaux neufs et au renouvellement de l'armement des tirailleurs. Sur la proposition de la commission du Sénat, il fut stipulé que si les dépenses ou paiements demeuraient inférieurs aux prévisions, la somme restant disponible ne pourrait être employée sans une autorisation du Parlement.

Ainsi voté, le projet devint la loi du 10 février 1896.

Un arrêté du gouverneur général, en date du 11 février 1896, contresigné par les ministres des finances et des colonies, a réglé les conditions de l'émission : 949.500 obligations de 100 francs, du type 2 1/2 % , remboursables au pair, en soixante ans, étaient émises jusqu'à concurrence de 80 millions de francs. Leur prix réel était fixé à 87 francs, à verser en plusieurs termes. Enfin le protectorat se réservait la faculté de rembourser au pair, par anticipation, le montant des obligations en circulation.

L'emprunt fut émis avec un plein succès; il fut souscrit plus de vingt-huit fois, et il clôturait en Bourse, le premier jour où il était coté, à 95 fr. 25.

Dès 1897, la situation financière de l'Annam-Tonkin était complètement liquidée. En même temps, l'exécution du programme de travaux publics se poursuivait assez activement pour qu'à la fin de 1898, on pût fixer assez exactement la somme maximum à laquelle chacun de ces travaux pourrait s'élever. Aussi le gouvernement déposa-t-il, le 20 décembre 1898, un projet de loi ayant

pour objet « de procéder à une sorte de liquidation provisoire du compte de l'emprunt et de déterminer l'emploi du « reliquat dès à présent disponible ». Il ne faisait ainsi que se soumettre aux prescriptions de l'article 3 de la loi du 10 février 1896. Le reliquat se montait à 6.300.553 fr., dont 3.430.553 francs avaient été obtenus sur la première partie de l'emprunt (liquidation de la situation financière du protectorat) et 2.850.000 francs sur la seconde : (travaux neufs).

Le gouvernement proposait d'affecter ce reliquat à des travaux d'utilité publique, notamment à la construction de routes en territoire militaire. Le projet, adopté sans discussion, est devenu la loi du 26 décembre 1898.

Depuis 1896, les annuités nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement, ont régulièrement figuré au budget des dépenses du protectorat. En 1898, cette charge a été allégée, à la suite de la création d'un budget général de l'Indo-Chine, distinct des budgets locaux. Les deux tiers environ des annuités de l'emprunt sont fournis par le budget général, un tiers seulement reste à la charge du budget local du Tonkin (1). Les fonds, déposés en compte courant au Trésor, produisent un intérêt de 1,50 %, et cette recette est partagée entre le budget général et le budget local, dans la même proportion que les dépenses du service de l'emprunt.

(1) La part mise à la charge de chaque budget a été déterminée d'après l'emploi des fonds réalisés, suivant qu'ils ont servi à des travaux d'intérêt général ou profité seulement au protectorat.

Le 19 août 1903, un projet de loi a été déposé, tendant à autoriser l'emploi du reliquat des fonds, soit 1.420.123 fr., à des travaux d'irrigation.

Madagascar. — Le gouvernement hova, postérieurement au traité de protectorat du 17 décembre 1885, avait concédé à une société anglaise, moyennant un prêt de 20 millions de francs, la perception des droits de douane, le monopole de l'exploitation des mines, de la frappe de la monnaie, et la création d'une banque d'État.

Le résident général, M. Le Myre de Vilers, protesta contre cette convention, et devant son énergique intervention, le gouvernement hova céda ; il offrit de concéder l'emprunt à une banque française, et cette proposition fut acceptée. Le 18 décembre 1886, le Comptoir National d'Escompte de Paris, prêta au gouvernement de Madagascar une somme de 15 millions ; cet emprunt, amortissable en 25 ans, et productif d'intérêts au taux de 6 %, était garanti par les recettes des six principaux ports de l'île : Tamatave, Majunga, Vatamandry, Fénérife, Vohémar, Morondava.

En représentation de la portion non amortie de cet emprunt, qui s'élevait à cette époque à 14.139.500 francs, le Comptoir d'escompte émit, le 28 décembre 1889, par voie de souscription publique, au pair, 28.279 obligations de 500 francs 6 %.

Le service de l'emprunt fonctionna à peu près régulièrement jusqu'en 1894 ; il fut suspendu, puis repris. Enfin,

les coupons échus en 1893, ainsi que le montant des titres sortis au tirage, restèrent impayés.

Après la guerre de 1894-1895, le gouvernement français demanda au Parlement, le 19 mars 1896, l'autorisation de convertir l'emprunt de 1886. Puis il déposa, le 4 décembre 1896, un projet de loi tendant à autoriser l'émission de 60.000 obligations de 500 francs 2 1/2 %, amortissables en soixante ans. Ce projet devint la loi du 5 avril 1897. Il avait paru indispensable d'accorder au nouvel emprunt la garantie de l'État. Pour consolider la situation à Madagascar, pour assurer les communications militaires, garantir la sécurité et faciliter le développement de la colonisation, il était urgent d'entreprendre des travaux qui, tout en étant ramenés au strict nécessaire, n'en exigeaient pas moins des dépenses trop importantes pour être supportées par les finances locales.

Le service de l'emprunt 6 % exigeait une annuité de 1.163.963 francs. En attachant aux 60.000 obligations nouvelles un intérêt de 2 1/2 %, l'annuité nécessaire pour les amortir en soixante ans ne s'élevait qu'à 968.010 francs ; d'où une économie certaine de 197.953 francs.

Le nombre des obligations de la première émission fut limité à 40.000 ; les 20.000 autres ne devaient être émises qu'en vertu d'une nouvelle loi.

Le produit des douanes de Madagascar était versé au Trésor pour être affecté au service des intérêts et de

l'amortissement de l'emprunt. La loi du 5 avril 1897 exigeait que le projet de budget et la situation provisoire et définitive de chaque exercice fussent communiqués chaque année aux Chambres à l'appui du projet de loi de finances. Elle ajoutait que s'il y avait lieu de recourir à la garantie de l'État, les avances du gouvernement français seraient productives d'un intérêt de $2\frac{1}{2}\%$ jusqu'à l'époque du remboursement. Cette loi spécifiait enfin que tout emprunt contracté par la colonie serait approuvé par le Parlement.

Des 60.000 obligations prévues, 20.000 restaient à émettre. La loi du 6 avril 1898 autorisa une deuxième émission de 11.000 obligations de 480 francs à $2\frac{1}{2}\%$, remboursables dans les mêmes conditions que les premières. Enfin les 9.000 dernières furent émises après la loi d'autorisation du 5 mars 1900.

Tunisie. — Des documents authentiques que l'on possède sur l'origine de la dette tunisienne, le plus ancien remonte à 1860; c'est une note, présentée au comité exécutif de la commission financière, établissant que la dette s'élevait à cette époque à 11.875.000 francs. Le gouvernement beylical créa des bons du Trésor à un an d'échéance, portant intérêt à 12% , garantis par les droits de douane; la plupart de ces bons restèrent impayés et furent renouvelés à leur échéance, si bien qu'en 1862 le chiffre de la dette était plus que doublé, et atteignait 28 millions. Cette dette fut alors convertie, pour 24 millions, en obligations à neuf ans d'échéance, et pour le surplus en bons

du Trésor dont les échéances s'échelonnaient sur un espace de neuf ans.

Cette dette fut transformée en dette amortissable en quinze ans et demi, ne portant que 7 % d'intérêts, et il fut émis 78.692 obligations 7 % de 500 francs au porteur, représentant un capital de 39.346.000 francs. Le gouvernement tunisien, hors d'état de satisfaire les porteurs de titres, émit de nouveaux bons du Trésor et recourut à une série d'opérations, présentées sous forme de conversions, mais qui au fond constituaient de véritables emprunts, si bien qu'en 1870 la dette s'élevait à 160 millions, exigeant pour l'intérêt annuel et l'amortissement une somme de 19 millions et demi, tandis que les revenus du Trésor beylical ne dépassaient pas 13 millions.

Le besoin d'une réorganisation financière se faisait sentir ; des négociations furent entamées entre les consuls des puissances intéressées, et de leur accord sortit un régime nouveau qui établissait sur les finances tunisiennes une tutelle étroite. L'administration financière fut confiée à une commission internationale renfermant des représentants de la France, de l'Angleterre et de l'Italie. En vertu de l'arrangement du 23 mars 1870, qui fut un véritable concordat, le gouvernement beylical obtint de ses créanciers l'abandon d'une partie de leurs créances contre la création d'une nouvelle dette générale consolidée, pour le service de laquelle il céda à ses créanciers divers revenus formant un total de 6 millions 1/2.

Cette dette générale consolidée, créée au taux de 5 %, fut arrêtée au chiffre de 125 millions.

En outre le gouvernement, en représentation des intérêts arriérés, remit à ses créanciers des certificats de coupons représentant une valeur de 18 millions, remboursables sans intérêts par voie de tirages au sort semestriels, au moyen du prélèvement d'une taxe de 5 % sur les droits de douane à l'importation.

Ce régime dura jusqu'en 1884. La France ayant obtenu du bey les garanties d'un protectorat effectif, s'efforça de faire disparaître la commission internationale des finances, mais il fallait donner un aval à la signature du bey; elle s'engagea à garantir un emprunt en vue de rembourser ou de convertir la dette 5 % par la création de 315.376 obligations perpétuelles de 500 francs, productives d'intérêts semestriels à 4 % l'an, et exigeant un intérêt annuel de 6.307.520 francs. C'est le doyen des emprunts coloniaux français. L'opération, qui laissait au gouvernement tunisien un boni de 4.472.796 francs, fut réalisée, en quelques mois, sans difficulté. La commission financière, qui n'avait plus de raison d'être, fut supprimée, et un décret du 2 octobre 1884 remettait à la direction des finances l'ensemble de la gestion des affaires financières de la Régence.

CHAPITRE IV

LÉGISLATION COMPARÉE

Les emprunts n'ont en somme été longtemps, dans les colonies françaises, que des opérations exceptionnelles, alors que, dans les colonies anglaises, ils constituent la règle presque normale. L'existence d'une dette coloniale implique celle d'une colonie possédant un budget propre indépendant de celui de la métropole. Or, la plupart des États européens possédant des établissements coloniaux n'ont pas, jusqu'à présent, admis cette notion ; la conception d'une administration coloniale faisant partie intégrante de l'administration métropolitaine est restée celle de presque tous les peuples colonisateurs. Ce système est naturel pour ceux qui ont poussé à l'extrême la théorie de l'assimilation en matière coloniale, comme le Portugal ; mais on pouvait attendre plus de libéralisme d'un pays comme la Hollande, et l'on peut être surpris qu'elle n'ait pas donné à ses possessions d'outre-mer ce commencement d'autonomie, tout au moins de décentralisation, qui consiste dans la concession à la colonie de la personnalité juridique. Or, les colonies hollandaises,

même les plus importantes, comme le Gouvernement général des Indes néerlandaises, sont considérées comme de simples prolongements de la métropole ; les recettes coloniales, ainsi que les dépenses de même provenance, apparaissent toutes au budget des colonies de la Hollande. La distinction par colonies n'apparaît que dans les écritures des ordonnateurs et des comptables.

Colonies anglaises. — Le seul pays qui ait accepté la conception des colonies à budgets autonomes, c'est l'Angleterre. Depuis l'insurrection du Canada en 1837, suivie du bill de 1840, qui introduisit dans cette région le système des gouvernements responsables, l'act de 1850 a généralisé le système appliqué au Canada, et l'étendit notamment aux colonies australiennes.

Les colonies anglaises se divisent en deux grandes catégories :

1° les colonies autonomes ;

2° les colonies de la Couronne.

A) *Les colonies autonomes* sont: le Canada, Terre-Neuve, le Cap, le Natal, le Transwaal, la Confédération australienne (la Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, l'Australie du Sud, la Tasmanie, le Queensland, l'Australie occidentale, la Nouvelle-Zélande). Ces colonies ont leurs assemblées législatives, leurs ministres, leurs administrateurs. La Grande-Bretagne les représente dans leurs rapports avec les puissances étrangères et nomme le gouverneur, qui a un simple droit de veto. Le budget colonial est indépendant de la mère patrie, qui ne participe en rien aux

dépenses, et qui ne connaît les finances locales que par la réception périodique de quelques documents. Les colonies règlent librement leurs budgets et votent leurs emprunts. Aussi ont-elles de formidables dettes publiques qu'elles ont contractées dans la métropole, et dont elles s'allègent peu à peu, soit en pratiquant l'amortissement, soit en opérant d'habiles conversions.

Chaque colonie autonome, excepté Terre-Neuve a, à Londres, son agent général, commissionné par elle, et qui la représente dans le Royaume-Uni. C'est sur lui que repose son service financier au dehors ; le système est complété par la désignation d'une ou plusieurs banques appelées à recevoir les fonds que les colonies conservent à Londres pour le règlement de leurs transactions, et par la délégation que le gouverneur fait à des commissaires spéciaux du droit d'autoriser les mouvements ou les retraits des fonds ainsi déposés. Aussi les colonies autonomes envoient-elles rarement des sommes d'argent à Londres ; les emprunts incessants qu'elles y contractent ont laissé presque constamment à leur crédit des fonds suffisants à titre de provision. Ces emprunts sont émis avec concurrence et sont souscrits par soumissions cachetées. De concert avec la banque que son gouvernement a désignée pour l'émission, l'agent général arrête les conditions de l'emprunt, leur donne la publicité voulue, prend connaissance des soumissions et les agréee. La banque d'émission reçoit d'ordinaire une modique com-

mission (1); son siège est considéré comme le domicile de l'emprunteur, et elle reste chargée du service des intérêts, des transferts, des renouvellements, moyennant une nouvelle rémunération annuellement payée.

Si la même banque est chargée des dépôts et de l'emprunt, tout se règle chez elle par des écritures, sinon la banque d'émission verse le produit net de l'emprunt à la banque de dépôt qui lui remet de son côté, lors de chaque échéance, les sommes nécessaires au paiement des intérêts. Les emprunts restent donc de simples opérations de banque, que l'administration anglaise n'entrave d'aucune formalité gênante (2).

Depuis quelques années, un autre mode d'émission est en grande faveur, surtout en Australie : c'est la souscription publique aux enchères. La colonie s'adresse aux capitalistes et leur donne le prix minimum auquel elle cèdera ses titres ; puis intervient la souscription. Les résultats étant constatés, ceux qui ont offert le plus reçoivent la totalité de leur souscription, les autres un peu moins, et ainsi de suite jusqu'au prix minimum fixé d'avance. Ce système produit de très bons résultats, et toutes les colonies australiennes le mettent en pratique.

B) *Les colonies de la Couronne* (crown colonies) plus nombreuses, jouissent d'une indépendance restreinte. Elles sont administrées par un gouverneur nommé par le

(1) Cette commission est de 1/2 0/0 en général.

(2) J. Caillaux, *Le Budget des colonies anglaises*, art. dans les *Questions diplomatiques et coloniales*, avril 1902.

roi. Dans quelques-unes d'entre elles, ce gouverneur réunit tous les pouvoirs ; dans les autres, on trouve à côté de lui un conseil consultatif nommé en totalité par le gouverneur, ou élu en partie.

Les colonies de la Couronne sont sous l'administration du « Colonial Office », auquel doivent être soumises toutes les questions importantes. Leur organisation financière est distincte de celle de la métropole ; mais celle-ci manifeste son autorité par un droit de veto ; elle se montre avant tout économe de ses deniers, et fait payer aux colonies, dès qu'elles le peuvent, la totalité de leurs dépenses.

Les colonies de la Couronne, au lieu d'avoir chacune un mandataire spécial, comme les colonies autonomes, s'adressent obligatoirement à une agence dirigée par trois fonctionnaires : les « Crown agents », nommés par le Secrétaire d'État, rémunérés par les colonies moyennant des remises fixes et proportionnelles ; ils s'occupent de toutes les transactions et négocient les emprunts (1).

Lorsque le gouverneur d'une colonie de la Couronne revêt de sa sanction un projet d'emprunt adopté par le Conseil législatif, l'autorisation du Secrétaire d'État, qui doit la confirmer, est presque toujours donnée, car ces emprunts ne sont pas garantis par la métropole. Parmi

(1) V. art. de M. Ch. Noufflard, Quelques institutions coloniales anglaises, dans *Questions diplomatiques et coloniales*, 15 mai 1901, pp. 603 et suiv.

les rares exceptions, on peut citer quelques emprunts remontant à une date éloignée, contractés par la Nouvelle-Zélande et le Canada ; la garantie fut également accordée à l'emprunt de l'île Maurice, à la suite du cyclone de 1892, car, sans cette garantie, l'emprunt eût été fort onéreux, sinon impossible.

Lorsqu'un emprunt colonial a été autorisé, le gouverneur s'adresse aux agents des colonies de la Couronne, qui opèrent comme de véritables banquiers « Au gouvernement de la colonie qui s'adresse à eux, ils répondent : « Nous vous concéderons cet emprunt dans un an, dans « six mois, quand le marché financier se trouvera dans « des conditions favorables. Si les conditions ne sont pas « favorables, nous vous conseillerons de remettre l'emprunt à des temps meilleurs » (1).

Remarquons la solidarité qui existe entre les colonies anglaises : celles qui sont riches ont adopté l'usage d'employer leurs excédents budgétaires à souscrire aux emprunts de celles qui sont nécessiteuses, ce qui crée un crédit mutuel très avantageux.

(C) *L'Inde anglaise*. — L'Inde occupe une place à part dans l'empire britannique. Dans aucun document officiel elle ne porte le nom de colonie, et elle est toujours considérée comme un empire isolé sous la dépendance de la Grande-Bretagne, dont le souverain a pris le titre d'empereur des Indes.

(1) Discours de sir H. Jerningham, Institut colonial international de La Haye, mai 1900 (*Compte rendu*, p. 145).

L'Inde dépend d'un ministère spécial appelé l'« India Office ». Le Secrétaire d'État pour l'Inde, qui est membre du cabinet anglais, est nommé par la Couronne. Il dirige la politique générale de l'Inde et a la haute administration des finances indiennes ; il est assisté du Conseil de l'Inde, dont les membres, choisis par lui, ont des attributions presque exclusivement consultatives. Les projets d'emprunts doivent être approuvés par la majorité de ce conseil. Mais il faut distinguer deux dettes bien différentes : la *dette roupie*, contractée aux Indes, et la *dette sterling*, contractée en Angleterre.

Les emprunts sterling doivent être autorisés par le Parlement anglais, mais le Secrétaire d'État pour l'Inde n'a pas besoin, dans chaque espèce, de solliciter l'autorisation du législateur. Le Parlement lui accorde, en effet, le droit d'emprunter librement jusqu'à concurrence de 10.000 livres sterling ; cet argent est placé dans une banque, et peut être employé lorsque l'occasion s'en présente ; les justifications sont faites ultérieurement, et, quand elles ont eu lieu, le Parlement renouvelle d'avance l'autorisation d'emprunter jusqu'à concurrence d'une nouvelle somme de 10.000 livres sterling.

Pour les emprunts roupies, les formalités ont été très simplifiées : le secrétaire d'État pour l'Inde, qui est obligé de recourir fréquemment à cette sorte d'emprunt, n'a pas besoin de solliciter l'autorisation du Parlement. Il peut lui-même permettre au gouvernement local d'émettre l'emprunt roupie. D'ailleurs, c'est le budget indien qui

supporte les deux catégories de dettes, et la métropole n'accorde aucune garantie.

Cette rapide exposition montre qu'en Angleterre les colonies sont toutes indépendantes de la mère-patrie au point de vue financier, que toutes peuvent arrêter leurs dépenses et contracter des emprunts. Mais tandis que, dans certaines, ces prérogatives appartiennent aux représentants des habitants et échappent au contrôle de la métropole, dans d'autres elles sont exercées par les représentants de la couronne.

Bien loin d'entraver pour les colonies la faculté d'emprunter, l'Angleterre leur procure les plus grandes facilités pour le faire dans les meilleures conditions, aussi souvent que ces emprunts ont pour objet la création ou l'accroissement de l'outillage économique vraiment utile. Elle sait que les travaux publics, si nécessaires au développement des sociétés en formation, le sont plus particulièrement quand il s'agit d'établissements situés souvent dans des contrées d'un abord difficile, et à une époque où la concurrence économique va s'accroissant chaque jour. « Elle considère ses colonies, dit sir Hubert Jerningham (1), ancien gouverneur de l'île Maurice, « comme des enfants qui doivent, au moyen de leurs « ressources propres, subvenir aux besoins de leur « existence, avec cette seule différence entre elles que, « suivant leur degré de développement et la nature de la

(1) Institut colonial international de La Haye, 1900, *loc. cit.*

« population, la métropole abandonne complètement ou
 « retient plus ou moins son droit de tutelle. C'est sur
 « les différences naturelles qui existent entre les colonies
 « que repose la distinction entre l'autonomie et la décen-
 « tralisation. A l'égard des colonies de peuplement où se
 « forment d'importantes communautés anglo-saxonnes,
 « le terme de leur évolution constitutionnelle est l'auto-
 « nomie complète, car ces pays, étant par la nature de
 « leur population, un reflet de la métropole, doivent
 « comme celle-ci bénéficier d'institutions parlementaires.
 « Il en est autrement dans les colonies de la Couronne,
 « qui sont simplement décentralisées. »

Avec ce régime, les colonies anglaises sont parvenues à se créer un crédit propre, et n'ont pas trouvé moins de sept milliards dans la mère patrie. Les chiffres suivants donneront une idée de l'importance des emprunts réalisés en Angleterre par le Canada, le Cap, le Natal, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1).

Canada (1900).....	346.207.981 dollars.
Cap (1901).....	27.613.941 livres st.
Natal (1901).....	9.019.143 —

Australie (1901) :

Chaque colonie de Commonwealth a emprunté à part :

(1) V. Perraut. *Le régime financier des colonies anglaises.*

Nouvelle-Galles du Sud.	67.301.246	livres st.
Victoria	50.013.552	—
Queensland	38.272.627	—
Australie occidentale..	14.942.310	—
— du Sud.....	27.272.545	—
Tasmanie.....	8.854.540	—
Nouvelle-Zélande.....	52.906.447	—

Il est frappant de voir avec quelle rapidité les dettes des colonies autonomes ont augmenté depuis un demi-siècle. C'est ainsi qu'en 1861 la dette des colonies australiennes n'était que de 11.899.951 livres sterling. En 1881, elle avait atteint 95.965.582 livres sterling, et, en 1901, 259 623.267 livres sterling.

Au Canada, la progression n'a pas été moins rapide. En 1867, alors que le Canada ne comprenait que les provinces de Québec et d'Ontario, la dette était de 78 millions de dollars.

En 1884, cette dette s'élevait à 264 millions de dollars; en 1898, à 338 millions de dollars. Il est vrai qu'il convient de déduire de ce chiffre les divers fonds d'amortissement accumulés, et l'on obtient, pour 1900, un chiffre véritable de 268 millions de dollars (1).

Dans les colonies autres que l'Australie fonctionnent des fonds d'amortissement destinés à faire disparaître

(1) Ce chiffre correspond à environ 50 dollars par habitant; la dette atteint à la Nouvelle-Galles du Sud 220 l. st. par habitant, et 300 l. st. à la Nouvelle-Zélande.

chaque emprunt en un temps donné. Au contraire, dans les colonies australiennes, la plupart des emprunts n'ont pas de fonds d'amortissement, mais sont remboursables à dates fixes. Quand cette date est arrivée, la colonie contracte un nouvel emprunt pour rembourser le premier. Il y a là un certain avantage, ces nouveaux emprunts se faisant à un taux d'intérêt plus bas que les anciens. D'un autre côté, ce système pourrait devenir dangereux, car au moment où la colonie est obligée d'emprunter, le marché peut être défavorable; dès lors le nouvel emprunt ne sera pas couvert ou lui coûtera fort cher. Aussi, pour éviter ces graves inconvénients, certaines colonies australiennes, dans leurs derniers emprunts, se sont réservé le droit de différer l'époque fixée pour le remboursement.

Les dettes des colonies de la Couronne sont beaucoup moins considérables :

	Malte (1902).....	79.408 liv. st.	
	Chypre.....	65.000	—
Asie. —	Ceylan.....	3.606.868	—
	Hong-Kong.....	341.800	—
	Etats malais.....	339.100	—
Afrique. —	Orange.....	1.820.000	—
	Maurice.....	1.186.684	—
	Seychelles.....	18.024	—
Amérique. —	Bermudes.....	49.200	—
	Guyane.....	992.120	—

Honduras britannique	34.736 liv. st.	
Bahamas.....	111.626	—
Barbades	428.600	—
Jamaïque.....	3.432.038	—
Trinité et Tabago.....	1.044.101	—
Sainte-Lucie.....	175.680	—
Grenades	123.670	—
Saint-Vincent.....	13.010	—
Iles-sous-le-Vent.....	286.321	—
Océanie. — Fidji.....	196.095	—

Tous ces titres ont longtemps joui d'une grande faveur auprès des Anglais, qui les rangeaient au nombre des « gilt edged securities » (littéralement : valeurs dorées sur tranches), ce qui correspond à nos « valeurs de père de famille » (1). Et cependant, malgré la situation prospère des colonies anglaises, on peut constater que, depuis dix ans, tous les titres coloniaux ont subi une baisse sensible, ainsi que le montre le tableau suivant, composé de valeurs rapportant 3 0/0 ou 3 1/2 0/0 :

	1896	1901	1906
	—	—	—
Canada 3 %.....	106	101	98
Nouvelle-Galles du Sud 3 1/2 %..	110	104	99
— 3 %....	102 1/2	99	88

(1) C'est ainsi que le Canada, par exemple, avait un crédit si solide qu'en 1897 il a pu placer un emprunt de 2 millions de dollars, en ne donnant qu'un intérêt de 2 1/2 %.

Nouvelle-Zélande 3 %.....	102 1/2	97	89
Queensland 3 %.....		94	88 1/2
Tasmanie 3 1/2 %.....	111	103	100 1/2
Victoria 3 1/2 %.....	108	104	100 1/2
Cap 3 1/2 %.....	117	105	98
Natal 3 1/2 %.....	109	102	98
Newfoundland 3 1/2 %.....	98	94	94
Québec 3 %.....		92	86 1/2
Ceylan 3 %.....	106 1/2	98	94

Un des facteurs de cette baisse constante, depuis 1900, est la guerre sud-africaine, qui obligea le gouvernement britannique à émettre des emprunts considérables qui absorbèrent les capitaux disponibles, au détriment des emprunts coloniaux. Mais la cause principale fut surtout le peu d'empressement manifesté par le public à souscrire aux emprunts de certaines colonies (1). En effet, le régime très libéral accordé par l'Angleterre à ses possessions d'outre-mer ne va pas sans quelques inconvénients, dus précisément à cette trop grande liberté, et les capitalistes craignaient, qu'entraînées à de folles dépenses, les colonies ne se trouvassent acculées à de sérieux embarras financiers. En 1901 notamment, le correspondant de Melbourne à l'*Economist* se faisait l'écho de ces crain-

(1) C'est ainsi que l'emprunt indien 3 %, de 3 millions de livres sterling, émis en 1901, n'a pas eu de succès. Retiré faute d'avoir été couvert, on en a placé environ 700,000 liv. st. par consentement mutuel entre certains souscripteurs et le Trésor.

« tes(1): La facilité, disait-il, avec laquelle la place de Lon-
« dres se prête au placement de ces emprunts inquiète un
« peu ceux que préoccupe l'extravagance qu'apporte l'Aus-
« tralie dans ses dépenses. Les travaux publics auxquels
« s'est appliqué le produit de ces emprunts ont pour pre-
« mier effet de rehausser le coût de la main-d'œuvre au-
« delà de ce que justifieraient les conditions normales, et
« par celà même, les trésoreries des diverses colonies
« sont amenées à mettre à profit les bonnes dispositions
« du marché de Londres, et à ne pas mettre d'arrêt, dans
« un but de popularité, aux dépenses alimentées par
« l'emprunt. Dans les trois mois de juillet, août et sep-
« tembre 1901, le gouvernement de la Nouvelle-Galles du
« Sud a dépensé de cette façon 713.529 livres sterling
« contre 599.390 livres sterling pendant la même période
« en 1900. L'exercice 1901-1902 réclamera 3 millions de
« livres sterling de ce chef, c'est-à-dire qu'il faudra faire
« une nouvelle émission... Il en est de même pour la
« Nouvelle-Zélande, la colonie de Victoria. S'il est rai-
« sonnable de reconnaître que l'Australie s'est remise
« aujourd'hui, en grande partie du moins, de la crise
« mobilière d'il y a quelques années, et s'il est vrai en
« outre qu'elle vient d'accomplir sa fédération politique
« avec une vigueur et une suite dans les idées qui té-
« moignent en sa faveur, il reste constant qu'elle se crée
« un poids de dettes publiques qui pourra bien paraître

(1) V. *Économiste français*, 14 décembre 1901, p. 814.

« lourd avant peu à une population de moins de cinq millions d'âmes. »

Toutefois le crédit des colonies anglaises paraît devoir largement s'améliorer, car elles jouissent d'une remarquable prospérité. D'autre part, le gouvernement britannique, dans le but de raffermir le crédit colonial, a pris une mesure excellente : depuis 1900, les titres des emprunts des colonies ont été admis parmi les valeurs de tout repos que les tuteurs, curateurs, administrateurs, doivent faire figurer, à titre de remploi, dans le portefeuille des ayants droit. Cette disposition a produit les meilleurs résultats.

Mais les critiques adressées à la facilité avec laquelle les colonies anglaises recourent à l'emprunt peuvent servir à juger tout le système. S'il est sage d'accorder aux pouvoirs locaux une grande liberté, il faut que ceux-ci en usent avec modération et ne se laissent pas entraîner à des dépenses excessives. Aussi peut-on apprécier les avantages de l'autorisation donnée par la métropole, et les inconvénients du système anglais, qui, malgré sa simplicité, ne justifie pas entièrement l'admiration qu'il suscite le plus souvent.

Colonies allemandes. — Les colonies allemandes sont peu nombreuses et de création récente ; il semble même que la métropole n'ait pas complètement achevé la pacification des territoires soumis à son influence (1). Cepen-

(1) Les Allemands ont donné à leur Sud-Ouest Africain le nom d'« *Enfant de la douleur* » (*Schmerzensbünd*).

dant l'empire allemand apporte la plus grande attention aux questions coloniales, et consacre tous ses efforts à l'essor économique de ses possessions.

L'organisation administrative et financière des colonies allemandes est réglée par la loi du 30 mars 1892. Elle donne à l'empereur la direction des finances coloniales, sans porter d'ailleurs atteinte aux droits constitutionnels du Bundesrath et du Reichstag, dont l'intervention est nécessaire pour disposer des fonds de l'empire.

Les colonies sont directement administrées par l'empire qui prend à sa charge les dépenses de cette administration, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par les finances locales. Les projets de budget doivent être approuvés par le Conseil fédéral et par le Reichstag. Mais les colonies possèdent la personnalité civile ; elles ont la capacité d'acquérir et d'émettre des emprunts, et ceux-ci ne peuvent être, en principe, gagés que sur leurs seules ressources. « L'émission d'un emprunt ou l'offre d'une garantie pour les besoins extraordinaires d'un protectorat, « sont sanctionnés par la législation » (art. 4 de la loi « du 30 mars 1892). — « Les obligations résultant de « l'administration d'un protectorat ne sont garanties « que par l'actif de ce protectorat. » (art. 5 de la même loi).

Les emprunts coloniaux doivent donc toujours recevoir l'approbation législative, sans distinguer suivant que les colonies demandent ou non la garantie de l'Etat. D'ailleurs aucun protectorat n'a encore émis d'emprunt pro-

prement dit. Seul le Cameroun a reçu du Gouvernement, en 1891, une avance sans intérêts d'un demi-million de marks, remboursable par annuités prélevées sur les recettes de la colonie.

Congo belge. — Le Congo belge n'est pas une colonie de la Belgique; son indépendance est reconnue par toutes les puissances, et en droit strict les deux pays sont en état d'union personnelle, c'est-à-dire que le roi des Belges est en même temps le souverain de l'État indépendant du Congo. Mais les relations entre ces deux États sont si nombreuses et ont pris si souvent un caractère analogue à celui des relations qui existent entre une colonie et sa métropole, que l'étude des emprunts du Congo belge entre dans le cadre de notre sujet.

L'État indépendant, se trouvant en 1887 dans une situation financière difficile, décida d'émettre un emprunt à lots pour une somme de 150 millions, et s'adressa au gouvernement belge pour obtenir l'autorisation de placer ses titres en Belgique. Cette autorisation lui fut accordée par la loi du 29 avril 1887.

Un décret du 14 février 1888 autorisa une première émission de 100 000 obligations; un décret du 6 février 1889 en autorisa une seconde de 600.000 obligations. Ces 700.000 obligations, offertes au public au taux de 83 francs, représentaient un capital nominal de 70 millions de francs.

Mais le succès médiocre de ces deux émissions fit craindre des difficultés pour le placement des 80 millions

que représentaient les titres encore à émettre; aussi l'État fit-il un nouvel appel au gouvernement belge. Une loi du 4 août 1890 approuva une convention aux termes de laquelle la Belgique avançait à l'État du Congo, pour une période de dix ans et sans intérêts, une somme de 25 millions. Il était stipulé que si, à l'expiration du terme, le remboursement complet n'était pas effectué, la Belgique pourrait s'annexer le Congo; si elle n'usait pas de cette faculté, le prêt continuerait à profiter à l'État indépendant pendant une seconde période de dix ans, mais produirait alors un intérêt de 3 1/2 % l'an.

A l'échéance de février 1901, fixée par la convention, l'annexion fut ajournée « à une époque indéterminée, mais au plus tard à la mort du roi Léopold II ». C'est ainsi que, fait unique dans les relations d'États à États, la situation politique du Congo aurait pu dépendre de sa situation financière vis-à-vis de la Belgique.

Autres pays. — En ce qui concerne les colonies des autres pays, il y a très peu à dire. Le système financier appliqué aux possessions de la Hollande fait qu'il n'y a pas, en réalité, d'emprunts coloniaux dans ce pays. Il en est de même pour le Portugal, où la métropole entreprend directement les travaux pour les colonies, et en supporte les charges; c'est elle aussi qui paie les déficits.

Le Danemark et l'Espagne n'ont conservé que les débris de leur domaine colonial, trop peu importants pour qu'un enseignement utile puisse en être tiré. Quant à la Russie, a-t-elle véritablement des colonies? Elle ne

possède que des territoires contigus à l'empire, incorporés successivement par une assimilation méthodique, de sorte qu'elle a entrepris moins une œuvre de colonisation proprement dite qu'une politique d'expansion territoriale.

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME ACTUEL DES EMPRUNTS COLONIAUX

CHAPITRE PREMIER

LA LÉGISLATION DES EMPRUNTS POUR LES COLONIES FRANÇAISES

La législation des emprunts coloniaux est assez imprécise, et a subi le contre-coup de toutes les modifications apportées à l'organisation coloniale. L'État a conservé en cette matière son droit de contrôle et de surveillance, et, bien que désintéressé de l'équilibre budgétaire de la colonie, sa tutelle s'exerce sur ces opérations financières qui comportent parfois des engagements considérables, et pourraient avoir les plus fâcheuses conséquences, si elles n'étaient entourées de toutes les garanties désirables.

Règles d'autorisation. — Faut-il confier au gouvernement seul le droit d'autoriser les emprunts coloniaux, ou faut-il faire intervenir le pouvoir législatif ? Cette ques-

tion se rattache à l'important problème du législateur colonial. Le régime des décrets institué par le sénatus-consulte de 1854, toujours en vigueur, a rencontré de nombreux adversaires. « Du jour au lendemain, dit M. Le Myre de Vilers à la Chambre des députés, un décret peut compromettre les plus légitimes espérances, ruiner les projets les mieux conçus » (1). Le régime des décrets a produit une floraison de textes d'une richesse, d'une prodigalité, d'un enchevêtrement extraordinaires (2). Les décrets succèdent aux décrets, les arrêtés aux arrêtés ; les mesures d'occasion, les décisions de circonstance, se sont accumulées, et lorsque parfois on a songé à faire mieux, la longue préparation d'une réglementation définitive a lassé la patience des législateurs.

Et cependant ce système a trouvé des défenseurs. On a fait remarquer que le décret, plus souple, plus maniable que la loi, présentait certains avantages pour des pays jeunes, soumis à des conditions spéciales, et qui s'accommoderaient mal d'une réglementation trop rigide. « Je serais désolé quant à moi, disait M. Jules Ferry au conseil supérieur des colonies, qu'on me soupçonnât de vouloir, en ce qui concerne les colonies, remplacer coûte que coûte le régime des décrets par le régime de

(1) Séance du 27 novembre 1890. *J. O.* du 28 novembre 1890, p. 2299.

(2) M. Appert rapporte, dans un article publié par la *Revue de droit public* (année 1893, tome III, p. 468), qu'en neuf ans, six décrets sont intervenus en vue de réorganiser l'administration judiciaire en Cochinchine.

« la loi. Je suis trop heureux qu'on ait ce régime des décrets pour l'Indo-Chine. »

Il semble que, sans renoncer complètement au système des décrets, on pourrait établir quelques règles fixes, très générales, sur l'action politique et financière de la métropole sur les colonies. C'est ce qu'avait pensé l'amiral Fourichon, ministre de la marine, dans sa circulaire aux administrations coloniales, où il les invitait à présenter des propositions en vue d'une réforme qui aurait pour objet de restreindre le régime des décrets. Cette idée avait été reprise plus tard par M. Siegfried, qui avait déposé une proposition de loi en ce sens. Ce serait là le vrai moyen de substituer dans les colonies le régime de la légalité au régime de l'arbitraire, et d'empêcher en même temps le pouvoir législatif d'évoquer des matières sur lesquelles il appartient au chef de l'État de statuer.

Le premier règlement financier qui contienne des dispositions sur les formalités à remplir par les colonies pour emprunter, est le décret du 26 septembre 1855. Les emprunts doivent être préalablement autorisés par décret rendu sur la proposition du ministre, et sur avis du Conseil d'État. L'annuité à payer par la colonie au prêteur figure parmi les dépenses obligatoires au titre des dettes exigibles.

Le décret du 20 novembre 1882, qui forme la base de la législation financière des colonies françaises, dispose que
« le Conseil général de la colonie délibère sur les emprunts

« à contracter et sur les garanties pécuniaires à consentir
« dans l'intérêt de la colonie. »

Les délibérations de l'assemblée locale à ce sujet ne se suffisent pas à elles-mêmes. Elles doivent, aux termes du décret du 11 août 1866, déterminant le mode d'approbation des délibérations des conseils généraux des colonies, et encore en vigueur, être approuvées par décrets rendus en forme de règlements d'administration publique. Cette approbation est indispensable, quels que soient le chiffre et le délai de remboursement de l'emprunt. C'est seulement après l'accomplissement de cette formalité que l'on peut passer au contrat de réalisation, et engager les dépenses créditées par ce moyen.

Les pouvoirs des conseils locaux sont donc moins étendus que ceux des conseils généraux métropolitains, puisque ces derniers votent librement les emprunts départementaux remboursables dans un délai de quinze ans sur les ressources ordinaires et extraordinaires (art. 40 de la loi du 10 avril 1871). Pour les colonies, l'autorisation par décret rendu en Conseil d'État doit être donnée à tous les emprunts des colonies sans exception. « Cette
« législation était à la fois trop sévère ou trop large : une
« colonie, ayant besoin d'emprunter pour des travaux ur-
« gents à faire et ne pouvant en payer le montant sur ses
« ressources ordinaires, se voyait dans l'alternative ou de
« saisir de son projet le Conseil d'État, et de subir les
« lenteurs de sa procédure, ou de réclamer le secours du
« gouvernement : c'est d'ordinaire ce dernier moyen qui

« prévalait, et la métropole se trouvait ainsi payer des dépenses qui, en bonne logique, auraient dû incomber à la colonie » (1).

En sens inverse, l'approbation par le Conseil d'État n'est plus suffisante pour les emprunts d'une certaine importance, car la métropole est responsable de la gestion financière des colonies ; il est donc équitable de demander, dans certains cas, l'autorisation du Parlement.

C'est ce qui a été fait du reste lorsqu'il s'est agi de contracter des emprunts très importants. Une série de lois intervint pour fixer les conditions de ces emprunts. La loi du 10 février 1896 stipule (art. 4) que « tout emprunt contracté par le gouvernement général de l'Indo-Chine devra être approuvé par une loi ».

La loi du 5 avril 1897 a édicté une disposition analogue en ce qui concerne les emprunts de Madagascar. La loi du 19 décembre 1900, enfin, décide que « le gouverneur général de l'Algérie ne peut contracter d'emprunts qu'en vertu de délibérations conformes des Délégations financières et du Conseil supérieur, approuvées par une loi » (art. 1^{er}).

Il y a donc en fait deux sortes d'emprunts coloniaux :

1° Les uns sont autorisés par décret en Conseil d'État, conformément au décret du 20 novembre 1882, qui reste l'acte fondamental en cette matière.

(1) Art. de M. J. Franconie, *Quest. diplomatiques et coloniales*, 15 fév. 1901, p. 220.

2° Les autres sont approuvés par une loi ; ce sont ceux en particulier qui ont trait aux grands travaux publics à exécuter.

Dans quels cas une loi sera-t-elle nécessaire ? Rien ne l'indique d'une façon précise : l'autorisation législative est seulement obligatoire si l'État doit accorder sa garantie.

Au moment où l'on s'efforce de donner aux colonies une certaine autonomie budgétaire, ne pourrait-on leur laisser dans une certaine mesure la responsabilité de leurs actes, et s'inspirer, pour le vote des emprunts, des règles adoptées pour les départements métropolitains ? Il semble que c'est un sentiment de défiance à l'égard des assemblées coloniales qui leur a fait refuser la faveur dont bénéficient les assemblées de la métropole pour les emprunts dont le terme de remboursement ne dépasse pas quinze ans. Sans doute, les conseils généraux des colonies ont souvent abusé des privilèges qui leur étaient accordés, et justifié la sévérité du législateur. Mais, depuis la loi du 13 avril 1900, les dépenses civiles qui incombent jusqu'ici à l'État sont en principe supportées par les colonies. Il serait assez logique de leur donner comme compensation le droit de se procurer les ressources nécessaires aux travaux publics par voie d'emprunt, sans recourir au Conseil d'État. On trouverait une garantie dans le droit de contrôle dévolu au gouverneur en ce qui concerne la préparation et le vote du budget, et dans l'intervention du Conseil d'État pour l'approbation des impôts nouveaux.

Il semble dès lors qu'on pourrait sans inconvénient accorder aux conseils généraux des colonies le droit de voter définitivement les emprunts dont le terme de remboursement ne dépasse pas quinze ans, et dont les annuités peuvent être couvertes par les ressources normales.

Pour les emprunts qui ne rentreraient pas dans cette catégorie, à qui demander l'approbation? Une loi est nécessaire en France pour les départements, mais cette exigence se comprend moins pour une colonie, où la situation est différente, à un double point de vue (1) :

1° Le gage habituel des emprunts départementaux est constitué par les centimes extraordinaires. Or l'État a intérêt à ne pas les laisser augmenter, car ces centimes se superposent aux taxes qu'il perçoit pour lui-même, et peuvent par suite compromettre la rentrée de ses propres impôts. Pour les colonies, ce motif n'existe pas, car la métropole n'y perçoit aucun impôt pour son propre compte.

2° L'éloignement met le législateur dans de grandes difficultés pour se rendre compte des besoins réels de la colonie et de ses forces contributives. En fait, il s'en rapporte aux renseignements donnés par le gouvernement, et mieux vaut dès lors laisser à celui-ci la responsabilité de l'approbation. On devrait donc en principe maintenir l'approbation de ces emprunts par le Conseil d'Etat ou par simple décret.

(1) J. Franconie, *art. cité*.

Toutefois faut-il aller jusqu'à accorder le droit d'emprunter sans limite aux colonies, même sous réserve de l'approbation par le Conseil d'État? Nous croyons qu'à partir d'une certaine somme, l'autorisation législative devient nécessaire. Mais comment déterminer cette somme?

On peut songer à exiger l'intervention du Parlement dès que l'emprunt dépasse un certain chiffre, mais ce système soulève deux objections. La première serait de s'entendre sur ce chiffre : on pourrait, semble-t-il, dépasser celui d'un million, à partir duquel les communes métropolitaines doivent solliciter l'approbation du législateur, car si l'on s'en tenait à ce chiffre, la plupart des emprunts coloniaux devraient être soumis aux Chambres, et cette exigence serait excessive devant les résultats donnés jusqu'ici par les nombreux emprunts supérieurs à un million qui ont été autorisés simplement par décret.

Il y a une autre difficulté : elle vient de ce fait que les diverses colonies ont des budgets et des ressources d'importance inégale. Comment fixer *a priori* la même limite pour toutes?

M. Franconie (1) préconise un système ingénieux dans lequel il détermine l'autorité compétente pour l'autorisation des emprunts d'une colonie en prenant pour base non pas le montant nominal de l'emprunt, mais les recettes

(1) Article dans les *Questions diplomatiques et coloniales*, *loc. cit.*

ordinaires du budget colonial, et cette règle serait applicable à toutes les colonies, sans qu'aucune ait de motif de plainte. « Le jour, par exemple, où une colonie aurait « consacré le dixième de ses revenus ordinaires aux « charges de ses emprunts, elle devrait solliciter l'appro- « bation du Parlement pour dépasser cette limite, quel « que soit le montant de l'emprunt. Cette proportion du « dixième est donnée à titre d'indication ; c'est un « chiffre raisonnable, mais susceptible d'être modifié en « plus ou en moins. En tous cas, si l'on remarque que le « tiers environ du budget de la France se compose des « intérêts des sommes empruntées, il ne paraîtra pas « exagéré d'accorder aux colonies le dixième de leurs res- « sources pour faire face aux charges résultant de leurs « dettes ».

En somme, sauf dans le cas où le chiffre de l'emprunt serait considérable, il est à souhaiter que l'on arrive à simplifier le plus possible les formalités d'autorisation. En matière d'entreprises coloniales, il faut aller vite pour assurer l'exécution des travaux projetés : le succès est à ce prix, et la métropole doit faciliter à ses colonies les moyens de contracter des emprunts, lorsque leur situation budgétaire leur permet de se livrer sans danger à ces opérations. Toutefois il est un cas où la colonie sera dans l'obligation de solliciter l'autorisation de la métropole, même quand elle sera dans les conditions réglementaires pour s'en passer ; c'est dans le cas où elle réclamera la garantie de l'État français.

Garantie de l'État. — La condition essentielle pour que les colonies puissent emprunter, c'est qu'elles soient investies d'une personnalité propre qui leur permette de s'engager. Mais cette condition est parfois insuffisante, beaucoup de colonies paraissant aux prêteurs ne pas offrir de réelles garanties. Dès lors, l'emprunt devient impossible, ou ne peut être contracté qu'à un taux écrasant ; c'est alors que se pose la question de la garantie donnée par la métropole aux emprunts des colonies.

L'État doit-il donner sa garantie à ces emprunts ? En faveur de la garantie, on fait remarquer que ce procédé est dans nos mœurs, et que l'État a le devoir de faciliter à ses possessions d'outre-mer la réalisation de leurs emprunts. « A cette heure où l'avenir de nos colonies s'élabore, écrivait M. Le Myre de Vilers en 1900 (1), il est « opportun de demander au gouvernement d'avoir une « politique, ou plutôt une méthode, en matière de travaux « publics, et, par suite, d'emprunts.

« Nous estimons que l'État irait à l'encontre des intérêts dont il a la charge, s'il érigeait en système la défiance à l'égard des colonies qui demandent à emprunter, et s'il avait constamment le souci de multiplier les entraves. L'administration centrale ne doit pas hésiter à seconder les colonies à cet égard, à la condition que celles-ci disposent des éléments de recettes suffisants

(1) Rapport à la Chambre des députés sur le budget des colonies pour l'exercice 1901.

« pour n'être pas obligées de multiplier des impôts pour-
 « vant excéder la capacité contributive des indigènes,
 « telle qu'une administration juste et humaine doit la
 « savoir fixer, ou encore d'établir des tarifs de sortie qui
 « risquent d'arrêter brusquement l'essor du pays. C'est
 « là le vrai criterium. Mais lorsque ces conditions essen-
 « tielles, nous dirions volontiers élémentaires, sont rem-
 « plies, l'Etat peut aller plus loin ; il peut, il doit accorder
 « sa garantie jusqu'à concurrence d'un intérêt de 2 ou
 « 2 1/2 0/0 au maximum.

« Cette garantie ne jouera d'ailleurs presque jamais,
 « parce que nos colonies d'avenir ont une souplesse bud-
 « gétaire qui leur permet de faire face aux annuités
 « d'emprunts gagés sur des éléments de recettes réels.

« Les capitalistes iront-ils dans les colonies si l'État ne
 « leur accorde pas sa garantie, même restreinte ? On peut
 « malheureusement craindre qu'ils ne s'abstiennent.

« ... En résumé, nous demanderions au gouvernement
 « d'introduire dans les finances coloniales, comme con-
 « tre-partie de l'autonomie financière de nos colonies,
 « l'emprunt amortissable avec la garantie partielle de
 « l'État, toutes les fois qu'elles possèdent les ressources
 « nécessaires pour assurer le service de leur emprunt. »

Vient alors ce que l'on pourrait appeler l'argument
 d'économie. « La garantie d'intérêts de la métropole,
 disait M. Guillaïn, ministre des colonies, en présentant
 en 1898 au Parlement le projet d'emprunt de l'Indo-
 Chine, n'a pour effet que d'assurer à la colonie des con-

ditions de crédit moins onéreuses (1). » Et l'on estime que, grâce à l'économie réalisée, la colonie peut prendre à sa charge certaines dépenses incombant à la métropole, qui bénéficie ainsi de la réduction du taux d'intérêt que procure son aval.

Enfin, dit-on, qu'elle figure ou non dans la loi, la garantie du gouvernement français n'en existe pas moins dans tous les cas. Le jour où la colonie ne pourra faire face aux engagements contractés, il faudra bien lui venir en aide, et l'État assumera des charges qui ne lui auraient pas incombé, ou qui, du moins, auraient été plus légères, si l'on avait emprunté, avec sa garantie, à un taux moins élevé. Si la métropole peut décliner toute responsabilité juridique, il n'en subsiste pas moins une garantie morale tout aussi effective, pour un pays soucieux de son bon renom.

Quelles sont les réponses faites à ces arguments par les adversaires de la garantie de l'Etat? On a fait valoir, en premier lieu, que si une colonie est prospère, l'occasion est favorable pour appliquer le système des emprunts coloniaux proprement dits, tel que celui qui est pratiqué par les Anglais. Il est bon d'habituer les colonies à ne pas trop compter sur l'appui matériel de la métropole, d'encourager leur initiative, de les forcer à se rendre compte de l'utilité et de l'opportunité d'une dépense.

(1) *J. O.* Chambre des députés. — Annexes. — 1898. — 2^e semestre, p. 343.

Etant directement intéressées au meilleur emploi des fonds, elles y prêtent plus d'attention.

Le taux de placement des emprunts diffère suivant les colonies, ce qui crée entre elles une sorte d'émulation, et les pousse à gérer le mieux possible leurs finances pour obtenir un crédit meilleur auprès du public. En les obligeant à emprunter avec leur seule garantie, on met en jeu à la fois leur responsabilité et leur intérêt. Une colonie qui emprunte avec la caution de la mère-patrie pourra établir son budget d'une manière artificielle, imposer ses habitants plus qu'ils ne peuvent l'être, s'exposant à voir ses recettes fléchir, mais n'en prenant aucun souci, puisque la métropole sera contrainte de venir à son aide.

M. de Lanessan, adversaire de la garantie, fait observer ensuite que si l'on accorde la garantie de l'État à une colonie qui peut s'en passer, on sera contraint de la donner aux colonies dont les ressources sont moindres, lorsqu'elles voudront emprunter, et même de l'accorder à tous les emprunts futurs (1). Les capitalistes ne refuseront-ils pas de prendre ces emprunts futurs, s'ils n'ont pas la garantie accordée au premier? Donner la garantie à un emprunt, n'est-ce pas se condamner d'avance à l'accorder à tous ceux que la colonie émettra plus tard?

Il est vrai que la garantie, refusée à l'emprunt indo-chinois de 1898, avait été accordée, deux ans auparavant,

(1) *J. O.* Chambre des députés. — Annexes. — N° du 8 décembre 1898.

à l'emprunt de l'Annam-Tonkin. Mais cet emprunt avait pour but, du moins en partie, de rembourser par anticipation des sommes pour lesquelles le protectorat payait un taux d'intérêt très élevé. On pouvait le considérer comme un emprunt de conversion, de liquidation, et il était naturel qu'on le fit à un taux aussi bas que possible; enfin il était destiné à faire face à des dépenses économiquement improductives, tandis qu'un emprunt colonial, réservé tout entier à des dépenses productives, servira forcément de modèle pour tous les emprunts coloniaux ultérieurs.

Enfin les adversaires de la garantie prévoient le cas où une guerre malheureuse vient à séparer une colonie de sa métropole; la puissance conquérante éprouve plus de difficultés à renier une dette contractée par la colonie seule; tandis que la garantie de l'État métropolitain, en ce cas, offrira des dangers, à cause des complications de toute nature qu'entraînera la question de l'attribution de la dette.

Il faut reconnaître toutefois qu'il est impossible de réfuter ce que nous avons appelé l'argument d'économie. Un emprunt émis sans la garantie de l'État est toujours plus coûteux. L'écart qui existe en Angleterre entre les emprunts coloniaux et les emprunts métropolitains est en moyenne de 1 0/0. M. A. Gervais, rapporteur du budget des colonies pour l'exercice 1907, a comparé les taux effectifs des emprunts indo-chinois de 1896 et de 1898, et fait remarquer que la garantie de l'État, si elle eût

joué pour le second emprunt, aurait eu pour effet de diminuer la charge annuelle de l'Indo-Chine d'un sixième environ, soit de plus d'un million (1).

Toutefois, c'est une erreur de croire que la métropole recueillera les bénéfices de cet heureux résultat. Ce n'est sûrement pas à augmenter leurs « contingents » que les colonies emploieront leurs disponibilités, mais plutôt à des dépenses d'ordre uniquement local ; il est même à craindre que l'apparition de ces disponibilités ne serve de prétexte au gaspillage. « Il y a tout lieu de supposer, « écrivait M. Doumergue en 1898 (2), que la garantie « d'intérêts ne se traduirait pas par une diminution des « sacrifices que la métropole consent en faveur de la « colonie, mais par leur consolidation, sinon par leur « augmentation. »

D'autre part, on voit des avantages importants à rémunérer assez largement les capitaux sollicités par les colonies françaises. C'est le meilleur moyen de détourner les capitalistes des spéculations souvent trompeuses où les étrangers les attirent. Il est bien connu que la baisse du taux de l'intérêt en France engage les prêteurs à faire des placements à l'étranger. D'après M. Paul Leroy-Beaulieu, les sommes ainsi placées s'élevaient en 1904 à 34 millions environ. Ne serait-il pas profitable qu'une partie

(1) *J. O.* Chambre des députés. — Annexes. — 2^e semestre 1906, p. 1494.

(2) Rapport sur le projet de loi relatif aux chemins de fer de l'Indo-Chine (1898).

de ces capitaux fût employée dans les colonies françaises; et tout d'abord dans les fonds d'emprunt?

Un important marché de fonds coloniaux pourrait ainsi se créer en France. « L'attention des capitalistes « serait journellement attirée sur nos colonies, et ce qui « aura commencé par un placement de fonds d'emprunt « se continuera par des établissements agricoles, commerciaux, industriels (1). »

La faveur plus ou moins grande dont jouissent les emprunts coloniaux auprès du public, lorsqu'ils sont garantis par la colonie elle-même est le meilleur critérium que l'on puisse avoir de sa situation économique et budgétaire, et des progrès qu'elle a réalisés. « On ne « sait jamais, dit M. de Lanessan, quel est l'état réel « d'une colonie dont la métropole garantit les emprunts; « on ne peut ignorer celui d'une colonie qui emprunte « sous sa propre responsabilité; et l'échelle des cours « des emprunts coloniaux pourra donner des avertissements salutaires aux autorités locales. »

Il importe peu, ajoute-t-on, qu'une colonie paye à ses créanciers des intérêts plus forts que la mère-patrie : le loyer de l'argent y est beaucoup plus élevé qu'en Europe et cela ne l'affaiblira pas sensiblement. L'essentiel est que les capitaux y affluent. « Si l'opération attire les « capitaux par une rémunération plus forte, la colonie

(1) Rapport de M. Franck-Chauveau au Sénat sur le projet de loi relatif aux chemins de fer de l'Indo-Chine. *Doc. parl. Sénat.* 1898. Annexe n° 380, p. 632.

« n'y trouvera-t-elle pas au centuple la compensation de son sacrifice (1)? »

Reste la plus grave objection : la garantie de l'État n'existera-t-elle pas toujours, au moins virtuellement ? Ne sera-t-elle pas morale, sinon juridique ? M. Guillaïn, ministre des colonies, a répondu à cette question à la séance du Sénat du 24 décembre 1898.

« Les précautions minutieuses prises par le gouvernement pour l'émission de l'emprunt, dit le ministre, n'impliquent à aucun degré la responsabilité juridique de l'État. Elles constituent seulement un acte de tutelle destiné à sauvegarder les intérêts du Gouvernement général lui-même, et aussi, je le reconnais, à donner par là-même plus de garanties aux prêteurs. Les dispositions de la loi d'autorisation sont analogues à celles que nos lois ont établies par les départements et les communes, en organisant la tutelle de l'État sur les finances départementales et communales. Or il n'est pas douteux que les actes de la tutelle n'engagent pas la responsabilité financière de l'État. Sur ce point, la doctrine et la jurisprudence sont depuis longtemps fixées. Les actes de tutelle, dit M. Laferrière, sont des actes de puissance publique. Et il ajoute : « Le principe, pour les actes de puissance publique, est l'irresponsabilité financière de l'État. »

Les mêmes arguments permettent d'affirmer qu'il

(1) *Ibid.*

n'existe pas pour l'État de responsabilité morale. Cette responsabilité existe-t-elle pour les emprunts départementaux et municipaux? Elle peut être invoquée dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, mais des raisons politiques pourraient seules amener l'État à donner sa garantie à un emprunt colonial. « Les conditions
« mêmes du contrat, le prix payé par l'emprunteur,
« l'intérêt plus élevé touché par le prêteur, ne sont-ils
« pas la preuve manifeste que le payeur savait parfaite-
« ment à quoi s'en tenir, et ne serait-ce pas une attitude
« difficilement justifiable de sa part que de venir alléguer
« qu'il croyait à la responsabilité de la métropole, alors
« qu'il a prêté à des conditions plus avantageuses pour
« lui-même, plus onéreuses pour la colonie, précisément
« parce que la métropole n'est pas responsable (1) ? »

Tous ces arguments contiennent une part de vérité, et il est très légitime de substituer les colonies à l'État dès que leur situation économique s'est suffisamment affirmée pour donner toute confiance au public. Mais, comme le fait remarquer M. Lucien Hubert, « la nécessité ne
« s'accommode pas toujours des formules rigoureuses, et
« nous ne devons pas plus consacrer le principe de la
« garantie que le principe contraire. Ce sont là des ques-
« tions d'espèce (2). » Cette opinion nous paraît résumer

(1) Rapport Franck-Chauveau au Sénat. Ibid.

(2) Rapport à la Chambre des députés sur le projet d'emprunt de l'Afrique Occidentale française, 1903. *J. O. Annexes*, 1903. 1^{er} semestre, p. 347.

clairement le débat. Lorsqu'une colonie aura une situation financière nette et saine, que ses budgets, dans leur ensemble, présentent des excédents constants, que sa caisse de réserve est largement pourvue, elle devra faire appel au crédit sans demander la garantie de la métropole. Mais si l'emprunt est émis par une jeune colonie, qui risquerait d'être épuisée par l'effort fait pour constituer son outillage économique, les objections de principe tombent. La garantie de l'Etat pourra lui être d'un précieux secours ; « elle donne confiance aux prêteurs ; « elle permet d'obtenir des conditions plus avantageuses, « et le budget de la colonie se trouve grevé d'annuités « moins lourdes. Elle lui donnera enfin comme débou-
 « ché, pour le placement de ses titres, et c'est là une des
 « considérations les plus importantes, toute la clientèle
 « des caisses d'épargne, sociétés de secours mutuels,
 « d'assurances, qui, d'après leurs statuts, doivent placer
 « une certaine partie de leur capital en rentes sur l'État
 « français, ou en titres garantis par lui (1). »

(1) Rapport de M. Roume au Conseil de gouvernement de l'A. O. F. 1906.

CHAPITRE II

DE LA FORME DES EMPRUNTS

Amortissement. — Les emprunts coloniaux appartiennent tous à la catégorie des dettes amortissables, c'est-à-dire remboursables au moyen d'annuités. L'emprunteur acquitte sa dette en effectuant, pendant un temps fixé d'avance, des versements périodiques, et il parvient à sa complète libération lorsqu'il a achevé le service auquel il s'est astreint lors de l'émission.

L'emprunt amortissable a été rarement usité en France. « Mais il était bon, il était sage, disait M. Chailley-Bert, « de l'introduire dans les colonies. Nulle part, mieux que « là, l'amortissement automatique n'a sa place. Dans les « colonies, à cause du renouvellement constant du personnel, surtout le plus élevé, les traditions s'établissent « difficilement ; le passé se lie moins étroitement au présent et à l'avenir ; chaque génération a de nouveaux « appétits et montre une tendance naturelle à faire état de « toutes les ressources présentes ; l'amortissement qui « n'aurait pas un caractère obligatoire serait en danger « de voir sa situation compromise à chaque budget ; ç'a

« été d'une haute prudence de l'inscrire dans la loi et de voter l'extinction de la dette dans une limite raisonnable » (1).

La théorie des emprunts amortissables en une période limitée se rattache au système plus général et fort pratiqué en Angleterre d'*annuity*, annuité terminable. Ce terme désigne un genre d'opérations très ancien dans le pays : moyennant le versement d'une somme déterminée dans la caisse du Trésor, l'État s'engage envers ses divers prêteurs à leur payer une redevance annuelle. A l'expiration du délai fixé par le contrat, l'emprunteur est libéré, s'il a satisfait aux échéances.

Les obligations de l'emprunt amortissable ne sont en somme qu'une sorte d'annuité terminable ; la différence qui sépare ces deux types est celle-ci : dans l'annuité terminable, proprement dite, l'emprunteur se libère en remettant chaque année, pendant toute la durée du délai, la prestation promise, mais sans que les deux éléments dont elle se compose, intérêt et capital, soient distincts.^v C'est au prêteur de reconstituer le capital.

Mais il a été impossible de recourir aux mêmes moyens à l'égard d'emprunts faisant appel à une masse énorme de preneurs. Il a paru nécessaire que l'emprunteur se chargeât lui-même de la capitalisation, et c'est pour cette raison qu'au lieu de distribuer à tous les preneurs indistinctement une fraction du capital aliéné, l'emprunteur

(1) V. *Quinzaine coloniale*, 10 janvier 1899, n° 49.

consacre une partie de l'annuité à rembourser le capital d'un certain nombre d'obligations dont l'attribution se fait par la voie du sort.

D'après un procédé employé aux États-Unis, l'amortissement de la dette est effectué en bloc à l'expiration du terme assigné à l'emprunt, grâce à l'emploi de fonds placés pendant la durée du contrat. L'annuité se divise en deux parts : l'une distribuée sous forme d'intérêts aux porteurs de titres ; l'autre placée à intérêts composés de façon à reconstituer le capital à l'expiration de la période prévue. Mais dans le système usité en France, l'amortissement est progressif ; l'annuité, variable selon la durée de la période d'amortissement, se divise aussi en deux parties : la part affectée au remboursement des obligations s'augmente chaque année de la somme représentant l'intérêt des obligations remboursées, de sorte qu'à mesure que le nombre des obligations diminue, abaissant la part consacrée à l'intérêt, la fraction réservée à l'amortissement s'accroît d'une façon constante.

Remboursement anticipé. — Les obligations des emprunts sont appelées, grâce au jeu de l'amortissement, à s'éteindre dans un délai fixé. Un chiffre inégal d'obligations est remboursé chaque année, et les numéros des titres à rembourser sont déterminés par la voie du tirage au sort.

Mais il est possible que les emprunts aient été contractés dans des conditions défavorables ; leur émission peut avoir été faite dans certaines circonstances où les capitaux

ne se sont placés qu'à des cours onéreux pour l'emprunteur. On comprend que celui-ci ait intérêt, lorsque ces éléments fâcheux ont disparu, à rembourser ses anciennes dettes pour en contracter de nouvelles à meilleur compte. Cette opération est la conversion qui peut se définir : le fait pour un emprunteur de transformer les dettes portant un intérêt excessif en dettes produisant un intérêt moins fort.

Elle suppose une option offerte au prêteur, dont les deux termes comprennent : d'une part, remboursement au pair du capital prêté, et, d'autre part, acceptation de nouveaux titres à intérêt diminué. Il importe de distinguer la conversion pratiquée par l'État de celle qui est opérée par la commune, le département ou la colonie ; cette distinction résulte du caractère différent des dettes.

L'État recourt d'ordinaire, pour ses emprunts, à la forme des rentes perpétuelles ; la colonie, au contraire, à celle des obligations amortissables. Or il est de l'essence des rentes d'être rachetables à toute époque ; le débiteur, c'est-à-dire l'État, jouit seul de la faculté de proposer le remboursement de sa dette ; le créancier n'est jamais admis à en exiger le paiement. La conversion, de la part de l'État, est donc une opération légitime et régulière, et qui ne soulève, au point de vue juridique, aucune difficulté. En est-il de même pour la conversion d'une dette amortissable ?

La convertibilité d'un emprunt dépend de sa remboursabilité ; en d'autres termes, on ne peut convertir un

emprunt que quand on a, en droit, la faculté de le rembourser intégralement à la date où l'on effectue la conversion. Mais dès qu'une date de remboursement est indiquée, la faculté de rembourser par anticipation, et par suite de convertir, n'existe que si cette faculté a été expressément réservée. C'est l'opinion exprimée par M. Paul Leroy-Beaulieu (1), et la jurisprudence française est en ce sens : l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, rendu dans l'affaire des obligations 5 % de la Compagnie des Chemins de fer de l'Est, et confirmé par la Cour de cassation, a définitivement tranché la question. C'est en vain que l'on invoque cette règle de droit civil français que le terme est préjugé fixé dans l'intérêt du débiteur seul. Il n'y a rien de commun entre les opérations de prêts faits entre particuliers et les prêts faits aux États. « Jamais un particulier n'a eu l'idée de prêter pour soixante ou quatre-vingts ans à un autre particulier. Quand au contraire on fait un prêt à un État ou à une ville, il est clair que l'on a en vue un placement d'une très longue durée, qui doit ou peut se prolonger pendant toute la vie du prêteur et même pendant plusieurs générations. Quand donc l'État a fixé à un emprunt une date de remboursement, il ne peut pas l'anticiper sans le consentement du créancier ; s'il entendait pouvoir effectuer ce remboursement avant la date fixée, il fallait qu'il le déclarât expressément au moment de l'émission, et fit une ré-

(1) *Traité de la science des finances*, II, p. 328-340.

« serve formelle à ce sujet. En l'absence d'une pareille
« réserve, l'emprunt n'est pas remboursable par antici-
« pation ; par conséquent, il n'est pas convertible »

C'est également l'opinion d'un auteur allemand, Rau ;
et M. Léon Say avait déclaré nettement que la rente 3 %
amortissable n'était pas convertible. Mais la pratique des
gouvernements est en sens contraire ; elle admet que les
emprunts, même émis avec une date de remboursement,
sont remboursables par anticipation.

Comparaison des fonds coloniaux et des rentes sur l'État. — Il existe certaines différences entre les fonds coloniaux et les rentes françaises sur l'État, au point de vue de l'insaisissabilité, des exemptions d'impôts, et des divers usages légaux auxquels ces titres peuvent servir.

Insaisissabilité. — Aux termes de la loi du 8 nivôse an VI, les rentes sur l'État sont insaisissables. « Il ne sera
« plus reçu d'oppositions sur le tiers conservé de la
« Dette publique inscrite ou à inscrire » (art. 4). En
mettant ainsi les rentes sur l'État en dehors du droit
commun, le législateur avait voulu relever le crédit pu-
blic. « Libres et sans aucun danger d'opposition, elles
« seront portées à un plus haut prix et d'un commerce
« plus facile », disait Vernier dans son rapport au Con-
seil des Anciens. Les dispositions de la loi de l'an VI
furent complétées et expliquées, en ce qui concernait les
arrérages, par celles de la loi du 22 floréal an VII
(art. 7). « Il ne sera plus reçu à l'avenir d'oppositions
« au paiement des arrérages de rentes, à l'exception de

« celle qui serait formée par le propriétaire de l'inscription ».

Les fonds coloniaux ne jouissent d'aucun privilège de ce genre, et restent soumis aux règles du droit commun. D'ailleurs l'insaisissabilité des rentes sur l'État a soulevé bien des protestations, et, à diverses reprises, les Chambres ont été saisies de propositions tendant à la faire disparaître ; mais le Trésor a toujours opposé à ces tentatives une fin de non-recevoir absolue, ne se croyant pas en droit de modifier sur un point aussi important le contrat primitivement passé entre la nation et ses créanciers. Ajoutons que, d'après la jurisprudence, le principe de l'insaisissabilité des rentes sur l'État ne signifie nullement que les créanciers ne peuvent en aucun cas saisir et faire vendre les rentes appartenant à leur débiteur, pour obtenir paiement sur leur prix ; il doit seulement être entendu en ce sens que la poursuite des créanciers doit échouer lorsqu'elle revêt la forme d'une saisie-arrêt faite entre les mains du Trésor.

Impôts. — La loi du 9 vendémiaire an VI (art. 98) dispose que « le tiers de la Dette publique, conservé en inscription, est déclaré exempt de toute retenue présente ou future ». Cet engagement de ne frapper la rente d'aucun impôt a été scrupuleusement tenu, non seulement pour le tiers consolidé, mais encore pour tous les autres fonds créés depuis la Révolution.

Les titres coloniaux échappent, eux aussi, à l'impôt, mais c'est par suite d'une lacune de la loi. En effet, aux

termes de la loi du 29 juin 1872, une taxe de 3 % (portée en 1890 à 4 %) a été établie « sur les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements publics ». Mais la législation n'ayant pas prévu les emprunts des colonies, ceux-ci, en l'absence d'un texte, ne sont pas soumis à la taxe sur les valeurs mobilières.

Remplois. — Cautionnements. — Aux termes de la loi du 2 juillet 1862 (art. 46) et de celle des 16 septembre-2 octobre 1871, les remplois de biens dotaux peuvent toujours être effectués en rentes sur l'État. De même, aux termes de la loi de finances du 13 avril 1898 (art. 56) les cautionnements des comptables et officiers ministériels peuvent être constitués en rentes sur l'État, au moyen d'inscriptions nominatives directes des différents fonds de la dette publique.

Ce privilège n'existe pas pour les fonds coloniaux français ; nous avons vu qu'il n'en est pas de même en Angleterre, où ces titres sont admis à servir de remplois. Il est à souhaiter qu'une semblable mesure soit adoptée en France, et il est intéressant de signaler à ce sujet le vœu exprimé par l'assemblée plénière des délégations financières algériennes, à la séance du 9 avril 1907 (1). « A l'heure actuelle, disait M. Vérola, rapporteur général du budget pour l'exercice 1908, un fonctionnaire peut four-

(1) Procès-verbaux des Délégations financières. Session de mars-avril 1907. p. 512.

« nir son cautionnement en produisant un certain nom-
« bre de titres de rentes sur l'État. Lorsqu'il apporte des
« titres algériens, on lui répond que la loi ne le permet
« pas. Il est injuste de jeter une suspicion sur les valeurs
« algériennes, dans ce pays qui est la France en somme,
« et dont les titres qui sont garantis moralement par la
« France ne seraient pas protestés, si nous ne pouvions
« pas les payer. Nous devons être les premiers à faire con-
« fiance aux valeurs algériennes, si nous voulons qu'au
« dehors on leur accorde la même confiance. »

Les délégations financières, sur la proposition de la commission des finances, émirent le vœu que l'obligation algérienne fût admise aux divers usages légaux et réglementaires que comportent les fonds d'État français, tels que remplois dotaux, et formation des cautionnements des comptables publics. Cette disposition, si elle était adoptée par le Parlement, serait de nature à fortifier notablement le crédit de la colonie.

CHAPITRE III

MODES DE RÉALISATION DES EMPRUNTS COLONIAUX

Divers procédés ont été employés pour la réalisation des emprunts coloniaux ; ces procédés seront examinés successivement.

Emprunts directs au Trésor. — La colonie s'adresse parfois directement au Trésor métropolitain, qui lui consent des avances, productives ou non d'intérêts. Ce mode de réalisation est assez rare, et n'a été employé que pour les emprunts peu importants ; en vertu de la loi du 20 juillet 1892, l'État consentit à la Martinique une avance de trois millions ; une avance de 500.000 francs fut également consentie à la colonie de Mayotte par la loi du 5 avril 1898. Les colonies semblent d'ailleurs, en ce cas, prendre assez peu de souci du remboursement régulier de ces emprunts ; c'est ainsi que la Martinique, qui devait payer au Trésor une annuité de 300.000 francs pendant dix ans, n'a effectué que des versements irréguliers, et le budget de 1906 prévoyait seulement un acompte de 100.000 francs sur la cinquième annuité.

Emprunt par contrat avec les caisses publiques. — La

colonie négocie parfois directement avec une caisse publique ; c'est ainsi que de nombreux emprunts, généralement peu importants, ont été contractés à la Caisse des Dépôts et Consignations, à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. Ce procédé impose à l'emprunteur des conditions assez onéreuses, car les conditions ordinaires de prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations ou de la Caisse des Retraites dépassent 4 %, amortissement compris ; mais il compte cependant de nombreux partisans. « En raison même des nécessités d'émission, écrivait M. Argeliès, il est souvent plus avantageux de contracter un emprunt directement auprès de nos caisses nationales, sur leurs disponibilités, en touchant intégralement le capital emprunté, que de recourir au crédit public. La différence de taux est largement compensée par la suppression des primes, frais et remises d'émission, comme aussi par l'assurance où se trouve l'emprunteur de voir sa demande intégralement couverte » (1).

Ajoutons que les établissements prêteurs trouvent ainsi pour leurs capitaux un placement avantageux, car si la colonie était tentée de se soustraire à ses obligations de remboursement, ils auraient par l'intermédiaire du gouvernement une action puissante pour la forcer à tenir ses engagements.

(1) Rapport sur l'emprunt de Madagascar (1902). *J. O. Chambre des députés. Annexes 1900. 1^{er} semestre*, p. 570.

Emprunts par contrat avec les établissements de crédit. — Le prêt peut aussi être consenti par un établissement de crédit ; c'est ainsi que certains emprunts, nous l'avons vu, ont été contractés auprès de la Société du Crédit Algérien ou de la Banque de l'Indo-Chine ; ces emprunts, comme les précédents, sont en général peu importants.

Emprunts par souscription publique. — L'emprunteur fait appel à l'ensemble du public, en indiquant le prix d'émission de l'emprunt, le capital remboursable, le taux de l'intérêt, les divers versements à opérer, la durée de l'amortissement. Cette forme d'emprunts, malgré d'incontestables avantages, a donné lieu à des critiques : l'emprunteur risque de ne pas placer intégralement son emprunt, si, pour une raison quelconque, son crédit est ébranlé. En outre, il n'est pas possible de disposer immédiatement de la somme empruntée, par la raison qu'il faut presque toujours accorder aux souscripteurs d'assez longs délais pour le paiement. Mais ce système a permis, en raison des facilités données à la petite épargne, de répandre dans toutes les classes de la population le goût des valeurs mobilières.

D'autre part, la souscription publique ne fournit pas toujours à l'emprunteur le moyen de se passer des intermédiaires, car il fait appel, pour le placement de ses titres, au concours des grands établissements de crédit ; ceux-ci assurent ce placement à leurs risques et périls, prenant à leur charge tous les frais matériels de l'émis-

sion, et notamment les frais de publicité (1). Leur bénéfice réside dans l'écart existant entre le prix auquel on leur cède les obligations et le prix auquel ils sont autorisés à les mettre en vente. Ils se chargent souvent aussi du service de l'emprunt.

Il n'est donc pas très juste de croire que la souscription publique soit le mode d'émission qui permette au public de se procurer directement les titres d'emprunt. D'ailleurs, tout souscripteur désireux de s'assurer quelques titres majore sa demande, de façon que la réduction ne l'atteigne pas complètement. C'est ainsi que s'explique l'immense succès de certains emprunts ; les chiffres ne correspondent pas à la réalité, et si l'on demandait aux souscripteurs de verser le montant des titres qu'ils souscrivent, ils se trouveraient souvent fort embarrassés.

Le principal grief que l'on puisse adresser à la souscription publique, c'est de contribuer à abaisser le taux d'émission des emprunts. Les autorités coloniales, soucieuses avant tout d'assurer la réussite de leurs opérations financières, viseront à attester par des chiffres éclatants la prospérité exceptionnelle de la colonie. Comme il faut à tout prix que le succès soit complet, on émet l'emprunt à un taux nominal de beaucoup supérieur au capital effectivement versé : l'écart entre les deux sommes constitue la prime.

(1) Pour l'émission de la première tranche de 55 millions de l'emprunt indo-chinois de 1898, les frais d'émission ont atteint 2.121.415 francs. En 1896, ils n'avaient été que de 973.128 francs pour un emprunt de 80 millions.

La prime représente donc pour chaque obligation une somme importante dont la colonie se reconnaît débitrice sans avoir touché le capital correspondant, et qu'elle abandonne, à titre de bénéfice, aux obligataires. On a cherché à justifier cet usage au point de vue économique ; dans les emprunts amortissables, les titres sont remboursés d'ordinaire par la voie du tirage au sort, dans un délai plus ou moins éloigné ; ceux de ces titres qui sortiront dans les premières années de l'amortissement procureront aux porteurs un gain assez notable, et la perspective de réaliser un bénéfice facilite le succès et le classement de l'emprunt. D'autre part, dit-on, le capitaliste sera amené à consentir un sacrifice sur l'intérêt auquel il pourrait prétendre normalement. d'après l'état du marché et les conditions du loyer des capitaux. Enfin, par suite du fonctionnement de l'amortissement, le preneur peut être remboursé très longtemps après l'émission ; or, il est à présumer qu'à cette époque, en raison de la diminution croissante de la puissance acquisitive de l'argent, la restitution d'une somme strictement égale à celle qui a été versée ne restitue pas la même valeur. C'est pour compenser ce préjudice qu'aurait été imaginée la prime.

Mais, en définitive, les avantages résultant de cette combinaison ne compensent pas la charge qu'elle fait naître, et la fiction du taux nominal a été très justement combattue : « On a pris l'habitude, écrivait M. Camille Pelletan, d'attribuer aux emprunts un taux d'intérêt

« nominal fort éloigné du taux réel, et par conséquent
 « de reconnaître aux créanciers un capital très supérieur
 « au capital versé (1). »

Après avoir montré que cette formule avait le grave inconvénient d'empêcher les conversions que l'amélioration du crédit de l'emprunteur aurait permises, M. Pelletan ajoutait : « Il tombe sous le sens que le système « des taux fictifs est contraire à l'intérêt des contri-
 « buables », et, passant en revue les procédés financiers de l'Angleterre, de l'Allemagne, des États-Unis qui, même au milieu des exigences les plus pressantes de la guerre, ne perdirent jamais le souci de l'avenir et ne consentirent pas à augmenter, en vendant leurs titres au dessous de leur valeur, le fardeau que l'Union aurait à supporter après la victoire, M. Pelletan concluait « qu'il
 « était conforme au bon sens le plus vulgaire de mettre
 « comme étiquette à sa dette le chiffre de l'argent qu'on
 « a reçu, et de l'intérêt que l'on sert ».

Emprunts par adjudication publique. — Plusieurs économistes, comme M. Léon Say et M. Paul Leroy-Beaulieu, ont préconisé, pour l'émission des emprunts, un procédé différent, dont l'économie se résume dans cette disposition essentielle : l'emprunteur fixe au préalable un faux minimum au dessous duquel il ne cèdera pas ses titres, puis il invite les particuliers, par tous les moyens

(1) Rapport sur le budget général. J. O. Chambre des députés. Annexes. 1890, n° 1031.

de publicité, à faire connaître leurs offres. La répartition des titres est effectuée dans l'ordre des offres les plus élevées; la préférence est accordée à ceux des soumissionnaires qui ont offert le prix le plus important; on accepte ensuite les offres immédiatement inférieures, sans jamais descendre au dessous du taux minimum. Le taux de l'émission ne risquera pas d'être fixé trop bas, car la véritable valeur sera aisément atteinte par les demandes des particuliers, qui établissent le prix moyen des titres.

Ce système n'a jusqu'ici reçu aucune application en France, mais il en a été fait usage, nous l'avons vu, dans les colonies anglaises de l'Australie, où il a donné d'excellents résultats. Il serait intéressant d'en faire l'essai aux colonies françaises, comme le demandait, en mars 1896, M. le comte Rochaïd, dans une lettre adressée au journal *Le Temps*, au moment de l'emprunt de l'Annam-Tonkin.

Emprunts par négociation directe. — M. Léon Say a inauguré en France le placement direct de l'emprunt au moyen de négociations faites à la Bourse, et par l'entremise des trésoriers payeurs généraux, qui furent invités à procurer au public les titres de rentes nouvellement créés, au prix qui leur serait fixé par le ministre des finances. L'opération réussit parfaitement.

Cette méthode avait d'ailleurs été expérimentée avec succès par les compagnies françaises de chemins de fer. L'expression de « vente au robinet » est devenue classique, et s'applique à ce mode d'émission particulier, où les obligations sont vendues au cours du jour, tel qu'il

est consigné sur le *Bulletin de la Bourse*. Les principaux avantages attachés à ce système sont les suivants :

1° Le caractère de cet emprunt est d'être continu, et l'émission dure un laps de temps quelquefois considérable. Or, la colonie arrête d'ordinaire un programme de travaux dont l'exécution ne s'accomplit pas en une courte période, mais se poursuit au contraire pendant un certain nombre d'années ; elle n'est donc pas tenue de pourvoir d'un coup à des dépenses considérables. Au fur et à mesure que d'importants paiements seraient effectués, la colonie offrirait un certain nombre de titres, et l'émission aurait lieu graduellement.

2° Les titres sont immédiatement classés et ne restent pas entre les mains d'intermédiaires, avant de passer dans les portefeuilles des capitalistes.

3° En n'empruntant que les sommes dont elle a immédiatement besoin, la colonie serait dispensée de placer les fonds disponibles entre les mains du Trésor ou à la Caisse des Dépôts et Consignations, dont elle ne reçoit qu'un intérêt inférieur à celui qu'elle est obligée de servir à ses créanciers.

4° On évite les commissions allouées aux banquiers, et l'émission, étant continue, se fait aux moments les plus favorables, et jamais à un taux uniforme. La colonie serait donc appelée à bénéficier de toutes les hausses qui se produiraient en Bourse, et le rendement de l'emprunt serait augmenté d'autant.

Il est donc à souhaiter que les colonies s'attachent à

ce mode d'émission qui, employé avec mesure, dans de sages limites, permettrait de trouver aisément preneur dans des conditions favorables.

Contrôle du gouvernement métropolitain. — Le gouvernement métropolitain, en autorisant l'emprunt, prend de nombreuses précautions pour en assurer la réalisation. Les conditions de l'émission sont soumises à l'approbation du ministre des colonies et du ministre des finances ; l'ouverture des travaux effectués à l'aide des fonds d'emprunt a lieu sur la proposition du gouverneur général de la colonie, en vertu d'un décret rendu sur le rapport du ministre des colonies, après avis du ministre des finances. Ce rapport, publié au *Journal Officiel* en même temps que le décret autorisant l'ouverture des travaux, doit établir que le service des emprunts déjà contractés et à contracter pour couvrir l'ensemble des dépenses, est assuré par les ressources disponibles du budget de la colonie, et l'annuité nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement, est inscrite obligatoirement aux dépenses du budget.

Est-il bien utile d'enlever au gouverneur général tout pouvoir de décision en ce qui concerne l'ouverture des travaux ? Qu'un désaccord surgisse entre les ministres, qu'une majorité hostile aux colonies se forme dans l'une des Chambres, et tous les travaux peuvent être suspendus. Il est à craindre que l'intervention du gouvernement métropolitain ne soit parfois une cause de lenteurs et de difficultés regrettables.

Il est rare, nous l'avons vu, que la colonie ait un besoin immédiat de toute la somme qu'elle demande à emprunter ; les emprunts sont nécessités d'ordinaire par des travaux qui ne peuvent être exécutés que dans un assez long délai ; aussi les emprunts importants sont-ils d'ordinaire émis par tranches.

Les émissions successives de ces tranches ne sont faites qu'après une évaluation exacte des travaux à accomplir, et on évite ainsi la charge trop lourde que ferait peser sur le budget colonial la réalisation globale et immédiate d'un emprunt d'un chiffre élevé. Ces émissions sont autorisées par décret rendu sur la proposition des ministres des finances et des colonies.

Le Parlement, lorsqu'il est appelé à autoriser un emprunt colonial, insère dans la loi d'autorisation une disposition qui semble être devenue de style, et en vertu de laquelle le matériel destiné aux travaux effectués à l'aide des fonds d'emprunt, ainsi que tous les matériaux nécessaires, qui ne se trouveraient pas dans le pays, doivent être d'origine française, et transportés sous pavillon français.

Il est juste, assurément, que la France favorise les importations de ses industriels dans les colonies, et encourage sa marine marchande. Mais cette protection doit-elle aller jusqu'au monopole, avec aggravation pécuniaire du fait de l'obligation du transport sous pavillon français ? L'emprunt étant supporté par les contribuables des colonies, il faut que le budget colonial soit aussi peu grevé

que possible par cette charge. Est-il juste d'en ajouter une nouvelle au profit de quelques personnes ? Car la disposition dont il s'agit constitue bien une aggravation des charges de l'emprunt. Il est certain qu'en achetant librement son matériel, et en le faisant transporter de la façon la moins coûteuse, la colonie réaliserait une économie sensible. « C'est ainsi, dit M. Robert de Caix, que « sur 100,000 francs de dépense kilométrique du chemin « de fer de l'Indo Chine, il faut, selon les experts con- « sultés, compter au moins 60.000 francs de fournitures « qui, d'après les estimations, auraient coûté un quart « en moins si on s'était adressé au marché international. « Notre protectionnisme colonial ferait donc payer « à l'Indo-Chine 15 % plus cher que si elle achetait libre- « ment son matériel. »

Garanties données par la colonie. — La colonie affecte parfois certains de ses revenus au paiement des annuités de ses emprunts. C'est ainsi par exemple que certains emprunts sont gagés sur le produit des douanes, comme ceux de la Guadeloupe (1892 et 1899), du Sénégal (1892), du Soudan (1898), de la Martinique (1899). Les colonies ont ainsi voulu donner à leurs prêteurs une sécurité en apparence plus complète. Quelle est la valeur juridique de ces affectations ?

Il est tout d'abord à remarquer, malgré cette expression de « gage » fréquemment employée dans les documents officiels, qu'il ne s'agit pas là d'un nantissement régulier, puisque les créanciers ne sont pas mis effecti-

vement en possession de la chose mise en gage. D'autre part, si la colonie ne remplit pas ses engagements, comment les porteurs de titres pourraient-ils exercer efficacement leur droit de préférence ? Il s'agit donc simplement d'une promesse dépourvue de sanction, aux termes de laquelle l'emprunteur s'oblige d'une manière générale à affecter au service de l'emprunt une catégorie de recettes, sans exclure d'ailleurs les autres ressources dont il peut disposer.

Ce sont d'ordinaire les droits de douane qui sont choisis. Or les colonies ne sont pas maîtresses de leur tarif douanier, qui leur est imposé par la métropole ; s'il plait à celle-ci de modifier les taxes de ce genre, le gage des prêteurs peut se trouver sensiblement diminué, et cela contre le gré des parties contractantes. Ces affectations spéciales de revenus n'ont donc qu'une valeur très minime, et n'ajoutent presque rien à la sécurité du prêteur, qui doit surtout considérer les ressources générales de la colonie et sa situation budgétaire.

Ce procédé a un autre inconvénient : si la colonie accorde aux premiers prêteurs un privilège sur une catégorie déterminée de revenus, il est à craindre qu'elle ne puisse ensuite trouver de nouveaux bailleurs de fonds sans leur concéder un privilège analogue sur une autre catégorie de ressources ; elle se trouvera ainsi entraînée à engager tous ses revenus, au détriment de son crédit.

Pourra-t-elle tout au moins employer ce procédé pour consolider son crédit chancelant, après avoir auparavant

émis des emprunts sans garantie déterminée? Certains auteurs lui refusent ce droit : « Quand le gros de la dette
« publique, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, est constitué sans
« autre gage que celui qui résulte implicitement de l'en-
« semble de la solidarité de l'État....., toute émission
« postérieure d'un emprunt avec gage spécial est au dé-
« triment des créanciers anciens, diminue les ressources
« sur lesquelles ils pouvaient légitimement compter, et
« accroît les risques auxquels ils sont exposés.....
« Toute institution de gage précis, pour une dette nou-
« velle, est une façon de dépouiller ses anciens créan-
« ciers » (1).

Cette opinion nous paraît bien rigoureuse, et tout crédit compromis doit pouvoir être consolidé au moyen d'une mise en gage. Un débiteur dont tous les créanciers sont purement chirographaires ne peut-il pas se procurer des ressources en grevant ses immeubles d'hypothèques ou en donnant ses meubles en nantissement? Pourquoi la règle du droit privé ne pourrait-elle être appliquée en droit public? Les colonies sont donc libres en principe d'affecter certains de leurs revenus au service de leurs emprunts, mais elles ne doivent avoir recours à ce moyen que dans des cas exceptionnels, et ne chercher à inspirer confiance aux prêteurs que par la gestion prudente de leurs finances.

(1) *Économiste français* du 26 septembre 1891, p. 387.

CHAPITRE IV

DU RÉGIME APPLIQUÉ A LA DETTE D'UNE COLONIE EN CAS DE SÉPARATION D'AVEC LA MÉTROPOLE

Il est intéressant de rechercher quel sera le sort des emprunts contractés par la colonie, lorsque des changements surviennent dans sa situation internationale. Trois cas peuvent être distingués à cet égard.

I. — Un État indépendant se transforme en colonie. Si cet État est simplement placé sous le protectorat d'une autre nation, la question des emprunts ne soulève aucune difficulté : l'État protégé conserve sa dette, qui reçoit parfois la garantie de l'État protecteur ; par exemple la France, nous l'avons vu, a accordé en 1884 sa garantie à la dette tunisienne. Mais l'État jadis indépendant peut devenir une simple colonie, et disparaître de la communauté des nations ; c'est ainsi qu'en 1896 Madagascar est devenue colonie française.

II. — Une colonie change de métropole, sans acquérir son indépendance ; elle fait l'objet d'une cession, comme les îles Carolines et Mariannes, vendues par l'Espagne à l'Allemagne en 1899. Elle peut être conquise

par un État sur un autre, comme Porto-Rico et les Philippines après la guerre hispano-américaine de 1898.

III. — Enfin une colonie, à la suite d'une guerre de sécession, se sépare de la mère-patrie, comme l'ont fait les États-Unis, les Républiques espagnoles de l'Amérique du Sud, et Cuba. La colonie acquiert en ce cas son indépendance, et devient une entité internationale.

Quel sera le sort des emprunts contractés par la colonie, lorsque le lien qui l'unit à la métropole est rompu ? Cette étude ne présente pas seulement un intérêt théorique, car si les annexions entre États ont été fréquentes au cours du dix-neuvième siècle, plus fréquentes encore ont été les annexions de colonies. « Le mouvement colonisateur, loin de s'arrêter, gagne de nouveaux pays, » dit M. Henri Appleton (1); souvent les contrées que l'on colonise sont à demi-civilisées, et possèdent des finances et des dettes; l'étude des effets des annexions de territoires présente donc un intérêt pratique actuel ».

Certains auteurs cependant ont nié cette utilité; d'après eux la question de la charge de la dette serait toujours résolue par les traités, et les raisonnements a priori resteraient de pures discussions d'école. Cette opinion ne renferme qu'une part de vérité: l'annexion ne sera pas toujours pacifique, et si elle est violente, aucun traité ne viendra déterminer à qui incomberont désormais le ser-

(1) *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État démembré ou annexé*, p. 5.

vice et la charge de l'emprunt. D'autre part, même dans le cas où un traité sera conclu, quels sont les principes dont il devra s'inspirer, et qui seront suivis si ce traité est obscur ou incomplet? Sans doute le vainqueur imposera souvent ses conditions, mais cette règle est loin d'être absolue, et le droit commun, les principes généraux, auront beaucoup de chance de prévaloir. Examinons les principes généraux pour en faire ensuite l'application au cas qui nous occupe.

Cas d'annexion totale. — Lorsque l'Etat emprunteur disparaît, par suite d'une annexion totale, celui qui lui succède doit supporter la charge de ses emprunts; les auteurs sont d'accord sur ce point, et la pratique a plusieurs fois appliqué cette solution. C'est ainsi que la Prusse, en incorporant en 1866, à la suite de la paix de Prague, le Hanovre, la Hesse, le duché de Nassau et la ville libre de Francfort, eut à supporter la dette publique de ces différents pays, et que la Sardaigne, devenue le royaume d'Italie, prit à sa charge les dettes des petits États particuliers qu'elle avait acquis.

Les auteurs ont donné deux raisons de cette règle : rapprochant les personnes du droit international des personnes du droit privé, ils admettent qu'il y a une succession du droit public, et que la puissance annexante joue le rôle d'héritier.

On a invoqué ensuite une raison d'équité : les dettes ont été contractées dans un but d'intérêt général, et ont servi à réaliser des améliorations; l'État annexant, re-

cueillant le fruit de ces dépenses, doit prendre une part équivalente à leur acquittement.

Toutefois, si l'État annexant est un État fédéral, le pays annexé, gardant sa souveraineté interne, conservera aussi sa dette. Cette règle a reçu son application lors de l'annexion du Texas à l'Union américaine ; ce pays, qui, par le fait de sa réunion, avait contracté certaines obligations fédérales, conservait l'administration complète de ses intérêts financiers ; aussi la résolution du Congrès du 1^{er} mars 1845, proposant au Texas son admission, dispose qu'en aucun cas les dettes de cet État ne pourront être mises à la charge du gouvernement des États-Unis.

Cas de démembrement d'un État. — Une province d'un État peut se détacher, soit pour devenir indépendante, soit pour être annexée à un autre État. Que deviennent en ce cas les dettes de l'État démembré ?

Deux systèmes ont été soutenus ; le premier est simple et radical : l'État démembré continue à supporter tout le poids de sa dette.

« La dette générale d'un État est une obligation « personnelle, dit Hall ; par conséquent, l'État nouveau « étant un être tout neuf, n'est pas tenu des obligations « de l'État dont il faisait partie. » Un pays qui cède une ou plusieurs provinces serait comme un débiteur qui aliène une partie de son patrimoine ; rien n'est changé à son passif. C'est également l'avis de M. Pradier-Fodéré, qui écrit (1) : « Lorsqu'un État cède un territoire à un

(1) Pradier-Fodéré. *Droit international*, t. I, n° 157.

« autre, le cessionnaire n'est tenu pour aucune partie
 « proportionnelle des droits et devoirs du cédant ; l'État
 « cédant reste seul tenu, car c'est lui qui a contracté. Il
 « en est de même lorsqu'une province devient indépen-
 « dante : le nouvel État n'est pas tenu, en général, des
 « obligations non locales de l'État dont il s'est détaché :
 « tel est du moins le principe, mais il peut être modifié
 « dans l'application par les clauses des traités. »

Cette théorie, si simple et si commode pour l'État annexant, a été mise en pratique à plusieurs reprises : l'Italie, en s'annexant la Lombardie et la Vénétie, ne prit à sa charge aucune fraction de la dette autrichienne. De même après la guerre de 1870-71, l'Alsace-Lorraine passa à l'Allemagne franche et quitte de toute charge.

D'après le second système, suivi notamment par Calvo et Bluntschli, l'État annexant ou le nouvel État doivent prendre à leur charge une partie de la dette de l'État démembré. « L'État qui contracte une dette, dit M. Poli-
 « tis (1), soit par emprunt, soit autrement, le fait pour le
 « bien général de la nation ; toutes les parties du terri-
 « toire en profitent ; d'un autre côté, il a compté, en con-
 « tractant, qu'il aurait, pour rembourser sa dette, les
 « ressources de ses différentes provinces ; si une province
 « vient à lui être enlevée, ce sera une perte de ressources
 « sur lesquelles il a compté en partie, pour rembourser
 « sa dette ; il n'est que juste alors, pour ces différents

(1) Politis. *Les emprunts d'État en droit international*, p. 111.

« motifs, de lui rembourser la partie de la dette afférente
« à la province perdue. »

Il y aura donc une répartition à faire. Sur quelles bases sera-t-elle effectuée? Plusieurs opinions existent sur ce point. Les uns demandent la répartition d'après l'étendue du territoire donné ou laissé à chaque partie; les autres proposent de tenir compte de la population. Enfin une troisième opinion, reposant sur cette observation que l'ensemble des impôts constitue la principale garantie des obligations contractées par l'État, divise la dette proportionnellement aux impôts payés par les différentes parties du territoire.

Le système qui répartit la dette entre l'État démembré et l'État annexant offre en pratique beaucoup d'exemples : lorsque la Belgique eût conquis son indépendance, une partie des dettes des Pays-Bas fut mise à sa charge; aux termes de l'annexe au traité de Londres du 19 avril 1839, la Belgique s'engageait à servir une rente annuelle de cinq millions de florins, et se trouvait déchargée de toute autre contribution au passif de la Hollande.

La convention franco-sarde du 23 août 1860 régla diverses questions auxquelles donnait lieu la réunion à la France de la Savoie et du comté de Nice; l'article 1^{er} fut ainsi conçu : « La part contributive de la Savoie et de
« l'arrondissement de Nice dans la dette publique de la
« Sardaigne est fixée, en exécution de l'art. 4 du traité
« conclu à Turin le 24 mai dernier, à 4.500.000 francs de
« rentes sardes 5 %. Les intérêts de ces rentes courront,

« au profit de la Sardaigne, à partir du 14 juin 1860.

« En conséquence, le gouvernement français s'engage
« à remettre au gouvernement sarde des titres de rentes
« sardes 5 % montant à 4.500.000 francs, à prendre sur
« les titres de rentes semblables qui lui ont été remis en
« exécution du traité de Zurich... »

En 1866, la dette du Danemark fut divisée entre ce pays et le Sleswig-Holstein, et la même année l'Italie, par une convention avec la France, se chargea d'une portion de la dette pontificale proportionnée au revenu des provinces papales qu'elle s'était appropriées.

Enfin les articles 33 et 42 du traité de Berlin de 1878 décidèrent que le Monténégro et la Serbie « supporte-
« raient une partie de la dette publique ottomane pour
« les nouveaux territoires qui leur étaient attribués »,

Dette particulière à la fraction de territoire annexée.
— Quel que soit le système que l'on adopte au sujet de la charge des dettes de l'État démembré, il est un cas où tous les auteurs se trouvent d'accord : c'est celui où la dette est particulière à la fraction de territoire annexée.

Tous les pays civilisés se divisent en circonscriptions administratives, provinces, départements, communes, dotées fréquemment de la personnalité morale, et pouvant par suite emprunter. Ces personnes morales ont donc des dettes spéciales, dont elles supportent seules tout le poids. Lorsque cette fraction de territoire se sépare de l'État dont elle fait partie, à la suite soit d'une guerre

de sécession, soit d'une annexion à un autre État, elle reste tenue de ses obligations, qui n'intéressent ni l'État cédant, ni le cessionnaire. Les dettes restent provinciales, départementales, communales; elles ne deviennent pas dettes d'État.

Beaucoup de conventions diplomatiques ont fait application de cette idée. Les traités de Campo-Formio de 1797 et de Lunéville en 1801 l'ont consacrée; l'acte du Congrès de Vienne du 30 mai 1814, qui démembrait la France, décidait (art. 4) : « Les dettes spécialement hypothéquées dans leur origine sur les pays qui cessent d'appartenir à la France (c'est-à-dire les dettes contractées par ces pays eux-mêmes avant l'annexion, ou contractées pour leur administration intérieure) resteront à la charge de ces mêmes pays. Il sera tenu compte en conséquence, au gouvernement français, à partir du 22 décembre 1813, de celles de ces dettes qui ont été converties au grand-livre de la dette publique de France. » Les dettes spéciales aux territoires arrachés à la France restaient donc à la charge de ces pays. Les quatorze traités partiels qui furent signés entre les diverses nations ayant pris part au Congrès de Vienne, pour appliquer et développer les principes posés par ce Congrès, rappellent tous cette disposition ainsi érigée à l'état de clause coutumière du droit international public.

Le Président Tyler, dans un message adressé au Congrès des États-Unis en 1844, disait : « Nous ne pouvons

« pas prendre les terres sans prendre à notre charge le paiement complet de toutes les dettes qui pèsent sur elles. »

Le traité de Zurich, du 10 novembre 1859, consacrait l'abandon par l'Autriche de la Lombardie et de la Vénétie, en stipulant que ces deux provinces conserveraient le fardeau de leurs dettes particulières. Le passif de la Sardaigne n'en fut aucunement accru.

Toutefois il existe certaines dettes qui, sans être à proprement parler spéciales à un territoire, ont été cependant contractées dans son intérêt exclusif; ce sont par exemple les dettes contractées pour améliorer l'outillage industriel, commercial ou agricole d'une province, pour créer des ports, des canaux, des voies de communication. En ce cas, les avis sont partagés: M. Henri Appleton laisse ces dettes à la charge à la fois de l'État démembré et de la province séparée (1). « On ne saurait, dit-il, charger la province, même seule intéressée à l'emprunt, d'un fardeau qu'elle n'aurait probablement pas assumé avec ses seules forces. D'autre part, on ne peut pas davantage arracher aux créanciers une partie de leur gage: ils avaient fait crédit à tout un État, et non pas à une simple province. »

M. Le Fur ne partage pas cette opinion et met à la charge du territoire cédé les dettes contractées dans son seul intérêt (2).

(1) H. Appleton, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État démembré ou annexé*, p. 156.

(2) *Revue gén. de droit international public*, t. VI, p. 615.

Emprunts garantis par certains revenus. — Enfin, surtout dans les pays à finances avariées, les emprunts sont parfois garantis par certains revenus, comme le produit des douanes ou celui des tabacs, spécialement affecté au service des arrérages et de l'amortissement ; ce gage disparaîtra ou sera diminué par le fait du démembrement. En ce cas l'État annexant devra, ou bien s'entendre avec les créanciers pour leur donner une sûreté équivalente, ou bien leur payer le solde de leur créance ; mais il aura son recours, et contre l'État démembré, et contre les provinces conquises (1).

Tels sont les principes généraux que l'on peut dégager au sujet des effets de l'annexion sur les dettes. Nous avons pu voir que, malgré les opinions diverses émises en certains cas, il existe un ensemble de règles établies, un droit commun, qui rallie le plus grand nombre de suffrages. Il nous reste à examiner l'application de ces règles en cas de rupture du lien qui unit la colonie à la métropole.

Application des principes généraux aux dettes coloniales. — Il importe tout d'abord, au point de vue qui nous occupe, de distinguer deux sortes de colonies : les colonies autonomes, à gouvernement responsable, et les colonies assimilées ou simplement décentralisées.

Nous avons vu que, seule, l'Angleterre a pleinement réalisé le type des colonies autonomes, avec ses possessions

(1) H. Appleton, *loc. cit.*, p. 160.

de *Self-Government*, ayant leur Parlement, leur organisation financière, leurs domaines, leurs douanes, leurs postes. Ces colonies sont de véritables États, que la métropole représente dans leurs rapports avec les puissances étrangères, mais qui jouissent d'autant plus d'indépendance que leur prospérité est plus grande. Aussi a-t-on dit que les colonies anglaises s'acheminaient, à travers des transformations successives, vers la séparation.

Une pareille évolution est en contradiction avec les traditions et les principes même de la colonisation de notre pays ; nous avons vu que, si le système de l'assimilation semble avoir été définitivement abandonné pour les colonies françaises, celles-ci n'ont encore été dotées en matière financière que d'une large décentralisation, et que leur régime administratif les rattache encore par de nombreux liens aux institutions de la métropole. Aussi, au point de vue qui nous occupe, les colonies françaises peuvent-elles être considérées plutôt comme des provinces que comme des territoires véritablement autonomes.

Colonies autonomes. — Si la colonie séparée de la métropole est une colonie autonome, il semble que la question de l'attribution de la dette ne peut soulever aucune difficulté. La colonie acquiert-elle son indépendance à la suite d'une guerre de sécession ? Elle conserve la charge de ses emprunts, puisqu'elle a toujours voté librement ses budgets et réglé toutes ses dépenses ; elle ne saurait d'autre part être tenue d'une portion quelconque de la dette de la métropole, puisque celle-ci n'a jamais subvenu

aux besoins de ses possessions. La colonie est-elle annexée à un autre État? Ce dernier la reçoit avec toutes les charges qui la grèvent, et il lui est impossible de s'y soustraire : *Ubi emolumentum, ibi onus esse debet*. C'est aussi bien un principe de droit international qu'un principe de droit civil, et cette règle, à la fois de droit et d'équité, est aussi vraie entre États qu'entre particuliers. Mais comme le dit M. F. de Martens : « En matière de « droit international, il n'y a pas de succession sous « bénéfice d'inventaire. » L'État qui hérite doit nécessairement accepter toutes les obligations de l'État annexé, et celui-ci ne peut porter préjudice aux droits des tiers qui ont eu confiance en son crédit et contracté avec lui.

Colonie assimilées ou décentralisées. — Si la colonie arrachée à la métropole est une colonie assimilée ou seulement décentralisée, c'est un cas d'annexion partielle. Les dettes particulières à cette colonie la suivront donc, en cas de séparation violente ou volontaire de l'État dont elle faisait partie. La colonie était débitrice avant la séparation, elle le reste après, car elle constitue une personne civile distincte de la métropole. Il en sera de même pour les dettes qui ont été spécialement contractées dans l'intérêt de cette colonie, par exemple pour l'exécution de travaux publics, alors même que ces dettes n'auraient pas le caractère « hypothécaire », c'est-à-dire qu'une partie du sol ou des revenus du territoire cédé n'auraient pas été assignée comme garantie des emprunts. Si les sommes empruntées ont profité exclusivement à

la colonie, si elles ont servi à améliorer son outillage industriel, commercial ou agricole, elle doit en retour en supporter la charge. Il en serait différemment si les fonds d'emprunt, bien qu'employés dans la colonie, l'ont été dans l'intérêt de la métropole, par exemple pour des ouvrages de défense militaire et la création de points d'appui pour sa flotte ; les dépenses n'ont alors eu pour but que de procurer la sécurité à la mère-patrie, et il est légitime de laisser à sa charge une dette qui n'a été contractée qu'en vue du maintien de sa domination.

Mais faut-il aller plus loin, et, par application de la règle généralement suivie, décider que le territoire annexé doit participer, d'une façon proportionnée à son importance, au paiement de l'ensemble de la dette publique de l'État démembré ? Elle a pu être contractée aussi bien dans l'intérêt de la colonie que dans l'intérêt des territoires non annexés, et les auteurs s'accordent en général pour décider que le principe s'applique, si cette dette a été contractée dans un but d'utilité publique. Reste, il est vrai, à déterminer le caractère des dépenses effectuées à l'aide des fonds d'emprunt, et les discussions pourront être d'autant plus vives que la dette a souvent été contractée pour satisfaire des besoins bien différents. Sans doute, si un traité intervient, il pourra régler cette question ; mais, comme nous l'avons fait remarquer au début de ce chapitre, si la rupture résulte d'une guerre de sécession, aucun traité ne sera conclu, et, même au cas d'annexion volontaire, la convention diplomatique

peut être obscure, ou muette à ce sujet. Ce cas s'est présenté d'une façon intéressante, en 1899, lors de la cession par l'Espagne à l'Allemagne de l'archipel des Carolines et des Palaos.

Ce n'est point à la suite d'une guerre entre les deux États contractants qu'un semblable traité fut signé ; celui-ci fut la conséquence d'une cession consentie volontairement par l'Espagne à l'Allemagne. L'Allemagne avait des motifs nombreux de faire une pareille acquisition ; elle s'est créé un empire colonial important, et elle semble vouloir rechercher une situation solide en Extrême-Orient ; la cession consentie par l'Espagne eut le caractère d'une véritable vente. Aux termes du traité du 12 février 1899 : « L'Espagne cède à l'Allemagne les îles Carolines, les îles Palaos et les îles Mariannes, à l'exception de Gram, moyennant une indemnité de vingt-cinq millions de pesetas. » Et cependant cet accord, conçu et rédigé par les diplomates des deux pays, reste muet sur la situation financière des colonies cédées. Comment devait être réglée cette situation ? « En l'absence de stipulations formelles, dit M. Paul Fauchille (1), il faut admettre que « l'Allemagne, conformément au principe général : « *res transit cum suo onere*, a entendu assumer à la fois « les dettes particulières aux îles Mariannes, Carolines et « Palaos, les dettes de l'Espagne contractées dans l'intérêt de ces îles et pour la sûreté desquelles elle a pu

(1) *Revue de droit international public*, t. VI, p. 305.

« constituer sur elles des gages ou des hypothèques, en-
« fin la quote-part de la dette nationale espagnole que
« devaient supporter les territoires vendus. »

Cette dernière conséquence s'impose-t-elle, comme le soutient M. Fauchille? Cette solution nous paraît excessive; et il semble bien que le paiement d'une indemnité par l'Allemagne, fixée à un chiffre précis, devait implicitement la libérer de toute obligation relative à la dette publique espagnole. L'indemnité, à notre avis, représentait à la fois le prix d'achat des territoires, et la contribution de ceux-ci dans la dette de la métropole.

Emprunts coloniaux garantis par la métropole. — La question du sort des emprunts coloniaux devient plus délicate, lorsque ces emprunts ne sont plus gagés seulement sur les ressources de la colonie, mais ont reçu la garantie du gouvernement métropolitain. Nous avons vu que l'État n'est pas de plein droit garant des dettes de ses colonies, mais cette garantie peut résulter d'une convention spéciale avec les créanciers. La colonie reste tenue de la dette principale, mais que devient, en cas d'annexion ou de sécession, la caution de l'État démembré? Dans cette hypothèse se trouve engagé l'intérêt des porteurs de titres, qui n'ont fourni leurs capitaux qu'en considération de la garantie éventuelle qui leur a été promise, et qui vont la voir disparaître. Ce fait pourra être la source de complications diplomatiques, car les capitalistes étrangers ne manqueront pas de réclamer l'intervention de leurs

gouvernements respectifs pour faire respecter leurs intérêts lésés (1).

Faut-il alors décider que les emprunts coloniaux conserveront la garantie de l'ancienne métropole, même si la colonie en est violemment séparée? M. Henri Appleton l'admet; d'après cet auteur, « le recours du créancier va
« s'exercer sur la partie de l'État démembré qui a gardé
« son indépendance, et le problème reçoit une solution
« des plus simples. Rien n'est changé à l'ancien ordre de
« choses. La province était débitrice principale et son
« annexion l'a laissée telle : l'État était tenu en seconde
« ligne et son démembrement n'a pas modifié sa situa-
« tion. Si la partie cédée n'a pu faire face à ses engagements,
« l'État démembré doit payer, sauf son recours contre
« elle. »

L'application de cette règle nous semble conduire en pratique à des conséquences excessives. Le lien financier pourra-t-il subsister entre la colonie et l'État, tandis que le lien politique est rompu? La situation serait évidemment anormale; la colonie demeurerait chargée du service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt, et l'État dont la garantie serait engagée n'aurait aucun contrôle, aucun « droit de regard » sur les finances de l'État débiteur. L'ancienne colonie pourrait gaspiller ses ressources tout à son aise, et dépenser sans compter, puis-

(1) V. *Journal de droit international privé*. Année 1894, (Article de M. Michel S. Kebedgy).

que l'État garant supporterait le contre-coup de prodigalités, qu'il serait dans l'impuissance de prévenir, et, d'autre part, le recours de la caution contre le débiteur principal risquerait de rester illusoire. « Le droit des annexions est un droit naissant, dit M. H. Appleton ; il a besoin de simplicité, et ne peut supporter qu'on le complique » (1). N'est-ce pas cependant le compliquer que de mettre une dette à la charge de deux États différents, dont l'un sera débiteur principal et l'autre caution ? La garantie de la métropole, à notre avis, ne peut survivre au droit de contrôler efficacement la gestion financière de la colonie.

Attribution de la dette cubaine après la guerre hispano-américaine. — La question de l'attribution des dettes coloniales s'est posée d'une façon intéressante en 1898, à la suite de la guerre hispano-américaine.

La dette contractée par Cuba sous la domination espagnole s'élevait en 1898 à 979.765.000 pesetas (d'après un rapport de M. Romero Giron, ministre des Colonies, paru dans la *Gazette officielle d'Espagne* (2)). Les titres avaient une double garantie : la première consistait dans le revenu des douanes, de l'enregistrement et du timbre de la colonie ; la deuxième était celle de l'État espagnol.

Lorsqu'après la rédaction du protocole de paix qui mettait fin à la guerre, les commissaires espagnols et américains se réunirent à Paris, le 1^{er} octobre 1898, pour

(1) H. Appleton, *op. cit.*, p. 137.

(2) Cité par l'*Économiste français*, du 25 mars 1899, p. 375.

la conclusion du traité définitif, la question se posa de savoir lequel des deux États, de l'Espagne ou des États-Unis, serait chargé de la dette cubaine. Au début des négociations, l'Espagne sembla pousser les États-Unis à s'annexer Cuba : cette manœuvre était justifiée par une raison très simple : l'Espagne était alors dans une situation financière très difficile, et tenait essentiellement à abandonner l'île avec sa dette publique. Si Cuba était annexée aux États-Unis, pour devenir un nouvel État de la Fédération américaine, l'île conservait le fardeau de sa dette, comme le Texas en 1844 ; mais les États-Unis signifièrent leur volonté formelle de laisser à la nation vaincue tout le poids de la dette coloniale.

Grâce au système de comptabilité employé par l'Espagne, et à la distinction établie entre les budgets de ses diverses colonies et celui de la métropole, on pouvait connaître exactement la fraction de dettes relatives à Cuba seule, et ne la charger que de ces dettes à elle propres, sans lui imposer une quote-part de la dette publique nationale. Certains journaux américains avaient prétendu que les dettes cubaines pourraient n'être pas reconnues, parce que le peuple cubain n'avait pas été appelé à voter par l'intermédiaire de ses mandataires sur les dépenses qui motivèrent la création de ses dettes ; or, la plupart des dettes cubaines ont été créées à la suite de lois votées par les Cortès (1), et les colonies espa-

(1) Loi du 7 juillet 1882, autorisant une émission de titres amortissables 3 %, pour la conversion de la dette cubaine antérieure. —

gnoles envoyaient dans les Chambres de la métropole des représentants élus.

Aussi les discussions portèrent-elles surtout sur les raisons qui avaient motivé les emprunts. Les Espagnols soutenaient que la plus grande partie des dettes cubaines avait été contractée pour consolider les déficits des budgets coloniaux et pour des travaux d'intérêt local, et offraient de faire trancher par un tribunal arbitral la question de savoir lesquelles des dettes cubaines présentaient un caractère colonial et devaient rester attachées à l'île après le transfert de sa souveraineté par l'Espagne (1). Les Américains, au contraire, affirmaient que les services civils, agriculture et travaux publics, avaient été complètement négligés, et s'appuyaient sur le texte des lois et décrets qui autorisèrent les émissions cubaines, pour répondre que les exposés de motifs démontraient que la plus grande partie de ces emprunts fut destinée à faire face aux dépenses de la lutte avec les Cubains, et aux déficits produits dans les budgets de l'île par les grosses dépenses faites par l'armée, la marine et l'administration pour le maintien de la domination espagnole (2).

Il faut remarquer que l'intérêt de la colonie exigeait le

Loi du 5 juin 1880 prescrivant la liquidation des dettes du Trésor cubain. — Loi du 13 juin 1885, autorisant la première émission d'une dette hypothécaire garantie par certains revenus de l'île (produits des douanes notamment). — Loi du 10 juillet 1896, autorisant l'émission et la négociation des obligations sur les douanes.

(1) Livre Rouge espagnol, *doc.*, n° 88.

(2) Journal le *Temps* du 23 octobre 1898.

maintien de l'ordre, pour la protection des personnes et des biens ; ce n'est pas après coup qu'on pouvait dire : « Les emprunts cubains ont servi à défendre la domination espagnole ; ils doivent donc rester à la charge de l'Espagne. » « Avec un pareil raisonnement, dit M. Mérygnac, on libérerait tous ceux qui annexent de nombre d'obligations contractées dans l'intérêt évident du pays annexé. En répudiant sa dette, Cuba commettait un acte semblable à celui du mineur qui, devenu majeur, essaierait de se soustraire aux obligations dûment contractées en son nom par son tuteur (1). »

On se demanda même si le refus de reconnaissance de ces dettes par les États-Unis et Cuba ne les faisait pas tomber de plein droit, même en ce qui concerne l'Espagne. « Quand un État a constitué une dette garantie par des impôts spéciaux, notamment par les douanes coloniales, dit M. Mérygnac (2), il ne contracte ainsi qu'une obligation subsidiaire, et soumise à une sorte de bénéfice de discussion. C'est en effet seulement à défaut du débiteur principal insolvable qu'il a entendu être obligé ; c'est parce qu'il savait pouvoir compter sur le rendement des impôts assignés au capital et aux intérêts de la dette qu'il a contractée lui-même. Il ne peut donc être tenu que si les choses restent entières, et s'il

(1) *Revue de droit public*. — Mars-avril 1899. « La paix hispano-américaine ».

(2) *Revue de droit public*, *loc. cit.*.

« n'est pas dépossédé de la jouissance des sommes que ces impôts lui procurent. » (1)

Cette question de la dette cubaine faillit causer la rupture des négociations, car le protocole de paix du 12 août 1898, en parlant de l'abandon de Cuba, ne disait rien de la dette, et l'Espagne était en droit de croire que cette question serait réglée conformément aux usages internationaux. Mais les commissaires espagnols durent finalement céder devant l'intransigeance des plénipotentiaires américains. Les emprunts de Cuba furent mis à la charge de l'Espagne, et les États-Unis refusèrent même de prendre l'engagement de les faire reconnaître par le futur État cubain. Ils eurent recours au procédé ingénieux qui consistait à obtenir de l'Espagne l'abandon de ses droits de souveraineté sur l'île, sans spécifier à qui ils passaient. « La situation indécise de Cuba, qui n'était pas indépendante sans cependant être annexée à l'Union, ne permettait pas de la faire reconnaître débitrice des obligations contractées à son occasion. Ainsi le but recherché : « laisser ces dettes à la charge de l'Espagne, était très « simplement atteint (2). »

Ainsi, malgré les règles du droit international, l'Espagne

(1) Le gouvernement de Madrid parut plus tard soutenir ce système : et le ministre des finances du cabinet Sagasta déclara « que la « garantie hypothécaire des douanes et des autres revenus des Antilles subsistait, et qu'à son avis il fallait voir si ceux qui détenaient « ces revenus débouterait les Espagnols de leurs réclamations. » (Journal le *Temps* du 26 février 1899.)

(2) Whitcomb. *La situation internationale de Cuba*, p. 42.

garda à sa charge l'intégralité de la dette cubaine. M. Silvela, président du Conseil, déclara d'ailleurs nettement que « les dettes coloniales avaient reçu, quoi qu'on dise, « non pas une garantie subsidiaire, mais bien une garantie générale de la nation espagnole, à laquelle il serait « fait honneur dans la limite du possible ». Dans le décret d'avril 1899, qui assignait une somme de 13.655.000 pesetas pour le paiement du trimestre des coupons des dettes de Cuba, M. Villaverde, ministre des finances, posait en principe que la garantie du gouvernement espagnol « avait été accordée aux dettes de Cuba expressément et sans réserves par les lois qui autorisèrent les « émissions. » « Le gouvernement, disait l'exposé des motifs, se propose de ne pas modifier par des mesures particulières, relatives à certaines valeurs de l'État, la situation qui, en vertu des lois ou des déterminations en vigueur, est faite à toutes actuellement, jusqu'à ce que, « avec la permission de Votre Majesté, il ait l'honneur de « soumettre à la délibération des Cortès le budget général des dépenses de l'État, y compris les nouvelles « charges imposées par trois guerres ou occasionnées par « la perte des colonies, et, avec le tableau complet des « anciennes et des nouvelles obligations, le plan des « ressources et moyens pour faire face à leurs paiements » (1).

Le gouvernement espagnol, on le sait, a tenu sa promesse.

(1) *L'Economiste français*, 20 mai 1899. « Lettres d'Espagne. »

messe, et, même privée des revenus sur lesquels elle était en droit de compter, l'Espagne, au milieu de la crise financière qu'elle a traversée, à l'issue de la guerre, a pu payer la totalité de ses dettes métropolitaine et coloniale.

Emprunts des gouvernements de fait et des gouvernements provisoires. — Il nous reste à examiner si les emprunts qui ont pu être émis par la colonie, pendant une insurrection contre la métropole, par le gouvernement de fait ou le gouvernement provisoire, oblige la nation que ce gouvernement représentait, lorsque devenue indépendante, elle a définitivement pris place dans la communauté des États. Cet emprunt n'est souvent, en effet, que l'amorce d'un emprunt futur, régularisé lorsque la situation internationale de l'emprunteur est fixée.

Il faut nous demander d'abord quelle est, en principe, la capacité d'un gouvernement provisoire. Il est admis que lorsque ce gouvernement, de droit ou de force, s'installe au pouvoir, qu'il est accepté par la nation, il représente le pays et l'oblige par les actes qu'il contracte en son nom ; peu importe qu'il soit ou ne soit pas reconnu diplomatiquement par les autres puissances. « Un gouvernement est surtout un pouvoir, une force agissante « qui se fait obéir, disait M. l'avocat général Sarrut, « devant la Cour d'Appel de Paris, dans l'affaire Balma-« ceda. Donc... c'est le fait qu'il faut consulter. »

La question soulève plus de difficultés lorsque ce gouvernement provisoire émet un emprunt pendant une guerre où il dispute le pouvoir au gouvernement déten-

teur de l'autorité ; cet emprunt n'a été émis que pour fournir l'argent nécessaire à la lutte : il n'est pas contracté pour l'administration de l'État ; c'est une opération faite au nom et au profit de celui qui l'a émis, pour lui permettre de conquérir le pouvoir. Les capitalistes qui y souscrivent savent d'ailleurs dès l'origine à quoi s'en tenir sur la validité de l'opération. En fournissant de l'argent à l'un des belligérants, ils prennent fait et cause pour lui, et stipulent pour ainsi dire sous condition suspensive : le succès de leur emprunteur. Si cette condition s'accomplit, l'emprunt est valable et oblige la nation ; dans le cas contraire, il est nul et non avenue. C'est l'opinion de M. Rolin-Jacquemyns, et cet auteur estime que le parti vainqueur ne succède pas aux dettes du parti vaincu.

La question que nous étudions s'est présentée en pratique pour la République cubaine. L'article 1^{er} du traité de Paris stipulait expressément que les Etats-Unis ne s'engageaient à remplir que les obligations imposées par le droit international, du fait de l'occupation, « pour la « protection de la vie et de la propriété ». Ils étaient donc implicitement déchargés de toute autre obligation. Qui donc serait responsable des dettes contractées par le gouvernement révolutionnaire, et notamment des bons cubains émis pour faire face aux dépenses de la guerre ? La constitution cubaine, votée le 21 février 1901 par la Convention constituante réunie à La Havane, a résolu la question. « La République de Cuba, dit la première des « dispositions transitoires annexées à la constitution, ne

« reconnaît d'une part d'autres dettes et engagements que
« ceux, contractés légitimement, au profit de la Révo-
« lution, par les chefs de corps de l'armée libératrice,
« depuis le 24 février 1895 jusqu'au 19 septembre de la
« même année, date à laquelle a été promulguée la cons-
« titution de Jimaguayú, et, d'autre part, que les dettes et
« engagements que le gouvernement révolutionnaire au-
« rait contractés postérieurement soit par lui-même, soit
« par ses légitimes représentants à l'étranger. »

Ainsi la République de Cuba reconnut formellement la dette contractée par le gouvernement révolutionnaire, et en est demeurée chargée, comme de l'emprunt de 35 millions de dollars, régulièrement émis en 1904.

TROISIÈME PARTIE

ÉTUDE DES DIFFÉRENTS EMPRUNTS COLONIAUX

On a souvent dit que la véritable raison d'être de la décentralisation financière accordée aux colonies était le développement de leur crédit. Si ce trait n'est pas le seul qui distingue l'autonomie budgétaire de l'assimilation financière, il est du moins essentiel, car l'emprunt n'est plus maintenant un accident passager de la vie budgétaire coloniale. C'est un état de choses presque normal, destiné à durer et à se développer pendant de longues années, tant les besoins auxquels il faut faire face demanderont de temps à être satisfaits ; quand les vieux pays comme la France consacrent sans cesse des sommes nouvelles au perfectionnement de leur outillage, il faut s'attendre à ce que les jeunes contrées n'arrivent pas de sitôt à terminer le leur.

D'autre part, à côté du mouvement très vif vers l'autonomie financière qui s'est dessiné depuis quelques années, il faut remarquer l'évolution analogue qui se poursuit

dans les possessions françaises en matière administrative. La politique des gouvernements généraux avait abouti dès 1898 en Indo-Chine ; les décrets de 1898 et la loi de 1900 marquèrent ses principales étapes et son triomphe en Algérie ; les décrets de 1899, de 1902 et de 1904 l'appliquèrent à l'Afrique occidentale française ; ceux de 1906 l'ont affirmée avec autorité au Congo, et un nombreux parti estime qu'elle pourrait être appliquée avec succès aux Antilles et en Océanie. Cette politique facilite le contrôle de la métropole en concentrant les responsabilités, elle facilite le rôle des administrations locales en rapprochant d'elles le pouvoir de décision, elle facilite surtout le développement des possessions en créant des services généraux que dirige une seule pensée et qu'alimentent des fonds considérables. « Trop loin des détails pour s'y perdre, mais
« assez près pour n'en négliger aucun, le Gouverneur
« général peut concevoir des idées d'ensemble, coordonner
« les efforts particuliers, engager des projets d'avenir. Il
« connaît à la fois le particulier et le général ; il voit sous
« le même angle la métropole et ses possessions ; il est
« le lien de leurs intérêts, le régulateur de leurs influences
« respectives (1). »

Ce système a puissamment contribué à donner aux colonies une personnalité propre et un crédit solide : le gouvernement général prendra à son compte les grands

(1) Conférence faite à Berlin par M. Lucien Hubert, député, le 15 mars 1907. *Revue coloniale*. Avril 1907, p. 217.

travaux publics dont l'utilité dépasse le cercle trop restreint des intérêts locaux, il payera, au moyen des ressources du budget général, les annuités des emprunts contractés pour la mise en valeur du domaine dont toutes les parties se doivent un mutuel appui. Pour l'émission des emprunts de grande importance, il faut un répondant sérieux. Ce rôle ne peut être rempli par une petite possession, mais par un groupe de possessions. « Réunies
 « en une puissante collectivité, nos colonies présentent
 « infiniment plus de garanties aux capitaux que si elles
 « étaient restées distinctes ; un syndicat de pays jeunes
 « et actifs dispose de moyens d'action puissants. Le budget
 « général incarne la personnalité de la colonie, et sa prospérité permettra de mesurer et l'œuvre accomplie, et
 « l'œuvre à entreprendre (2). »

Après avoir étudié les différentes questions théoriques qui se posent au sujet des emprunts coloniaux, nous devons passer en revue les principaux emprunts contractés par les colonies françaises. Tous ces emprunts présentent ce caractère d'avoir été, soit en raison de leur importance, soit à cause de leur répercussion possible sur les finances métropolitaines, autorisés par des lois. Nous suivrons dans cette étude l'ordre le plus simple, l'ordre chronologique.

(2) *Ibid.*

CHAPITRE PREMIER

TUNISIE

La dette tunisienne 4 ‰, dite « de conversion », était perpétuelle et contractée à des conditions assez lourdes. Aussi, en 1889, l'administration du protectorat jugea-t-elle que l'abaissement du taux de l'intérêt et le rehaussement de son crédit lui fournissaient une occasion favorable de substituer, sans charge nouvelle, à la dette 4 ‰, une nouvelle dette à durée limitée, et à intérêts réduits. Un décret du 17 décembre 1888, approuvé par la loi du 9 février 1889, autorisa la transformation des obligations 1884 en obligations de 500 francs au porteur 3 1/2 ‰, amortissables en 99 ans, par tirages semestriels. On créa 348.815 obligations représentant un capital nominal de 174.407.500 francs, exigeant une annuité de 6.104.262 francs.

Conversion de 1892. — La loi du 9 février 1889 n'interdisait pas de nouvelle conversion. Aussi le gouvernement saisit-il la première occasion qui s'est présentée pour lui de réduire sa dette, et de se procurer en même temps de nouvelles ressources pour l'exécution de travaux publics

extraordinaires, concertés entre le gouvernement tunisien et le Résident général de la République Française. Les obligations 3 1/2 % ayant dépassé le pair, le Bey, par décret du 9 juin 1892, approuvé par une loi du 25 juin suivant, autorisa la conversion en obligations 3 % 500 francs, amortissables en 96 ans, représentant un capital nominal de 198.193.000 francs.

Ces obligations ont été émises en France, le 12 juillet 1892, au prix de 476 fr. 25 par le Comptoir national d'Escompte. Le service de l'intérêt annuel n'exigeant que 5.945.790 francs, et l'annuité inscrite au budget étant toujours de 6.307.520 francs, la disponibilité est de 361.730 francs, que l'on consacre chaque année à l'amortissement.

Par le décret du 9 juin 1892, le gouvernement s'est interdit la faculté de procéder à une nouvelle conversion avant 1902.

Cette série de conversions ne s'est pas traduite pour la colonie par un allègement des charges de la dette. C'est toujours le même crédit qui est nécessaire au service des arrérages. Le revenu des obligations tunisiennes a été réduit, mais l'économie réalisée n'a servi qu'à gager le service d'un nouvel emprunt; sans doute le gouvernement a réussi à grossir ses disponibilités sans charges nouvelles pour son budget, mais il a grevé l'avenir du protectorat, car l'amortissement devra s'étendre sur un plus grand nombre d'années.

Toutefois il faut remarquer que la garantie d'intérêts

promise par la France n'a jamais eu l'occasion de fonctionner, et que la situation financière de la Régence s'est améliorée constamment. Ajoutons que l'emprunt 3 % 1892 est coté en Bourse 476 francs.

Emprunt de 1902. — Le gouvernement tunisien alimentait ses entreprises avec des fonds provenant d'une triple source : 1° la dotation ordinaire du service des travaux publics, soit deux à trois millions par an ; 2° les excédents budgétaires ; 3° le produit des conversions. Il résolut d'accélérer l'allure et de recourir à l'emprunt.

Le 8 novembre 1901, les ministres des affaires étrangères et des finances saisirent le Parlement d'un projet de loi ayant pour objet d'autoriser la Tunisie à emprunter une somme de 30 millions de francs, en vue de la construction de lignes de chemins de fer expressément désignées :

1° Pont du Fahs à Kalaat-ès-Sénam, avec embranchement sur le Kef ;

2° Kairouan à Shiba ;

3° Bizerte aux Nefzas.

Le gouvernement et la commission de la Chambre se mirent d'accord pour compléter le programme de chemins de fer projetés en y ajoutant la ligne de Sfax au réseau de Sousse, et pour porter à 40 millions le chiffre de l'emprunt.

Mais ce premier effort ne pouvait rester isolé ; il était indispensable d'aller vite, sous peine de retarder et d'entraver l'essor économique du pays.

Emprunt de 1907. — A la fin de 1906, le gouvernement français présenta un projet de loi portant autorisation pour le gouvernement tunisien de contracter un emprunt de 75 millions, destiné à accélérer la création de l'outillage économique de la Régence. Ce projet répondait aux vœux régulièrement formulés et renouvelés avec insistance par les corps élus de la Tunisie. Il avait été approuvé par la conférence consultative, et le ministre qui le présentait avait pendant cinq ans, comme résident général, présidé aux destinées de la Tunisie. Le projet, adopté par le Parlement, est devenu la loi du 19 janvier 1907 (1).

Le plan de travaux proposé par la Tunisie se divise en deux parties : l'une concerne les travaux publics proprement dits, l'autre tend à satisfaire d'autres besoins, mais sera pourtant, en grande partie, exécutée par la direction des travaux publics.

Emploi des fonds d'emprunt. — Parmi les travaux projetés, les chemins de fer tiennent de beaucoup la première place, puisque, sur 75 millions, 58 millions leur seront affectés, si bien que la direction des travaux publics pouvait dire que cet emprunt devait s'appeler « emprunt des chemins de fer ».

Les chemins de fer réclamaient des fonds pour les travaux neufs et les travaux complémentaires ; ces derniers

(1) V. Rapport fait au nom de la commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies, par M. François Deloncle, député. (*J. O. Chambre. Annexe n° 608 Session extraord. de 1906.*)

ont pour but de donner aux lignes déjà construites le matériel et la puissance économique qui leur font défaut. Construites en vue d'un travail modéré, elles sont aujourd'hui hors d'état de satisfaire à un trafic devenu considérable par suite du développement de l'exploitation des gisements de phosphate et de fer (1), et de l'augmentation du trafic agricole. D'autre part, un ensemble de lignes nouvelles doit desservir des régions fertiles et jouer le rôle d'affluents par rapport au réseau existant.

Les voies ferrées ont besoin de routes d'accès pour drainer vers les stations les produits à transporter, et la direction générale des travaux publics estimait que chaque kilomètre de chemin de fer construit exige à son tour un kilomètre au moins de route. D'autre part, des routes de grand parcours sont nécessaires dans les territoires que ne dessert pas le réseau ferré. En conséquence, douze millions seront affectés à la construction de 1.200 kilomètres de routes.

La Tunisie a quatre grands ports : Tunis, Bizerte, Sousse et Sfax, qui sont convenablement outillés ; il lui reste à rendre utilisables certains petits ports comme Tabarka, Monastir, Hammamet, Mehdiya, Zarzis, et à établir un port à Gabès, qui desservira les gisements de phos-

(1) Le trafic annoncé par les compagnies phosphatières pour 1908 est de 600,000 tonnes sur la ligne de Kilaat-ès-Sénam, dont l'armement actuel correspond à un trafic de 200,000 tonnes, chiffre qui paraissait très largement calculé en 1902.

phate et de manganèse du sud tunisien ; la dépense est évaluée à cinq millions. Diverses améliorations à réaliser dans le système d'éclairage et de balisage des côtes de la Régence sont prévues pour une dépense de 700.000 francs.

Les colons réclament un large supplément d'eau, pour les besoins domestiques ou agricoles d'un pays où l'agriculture est encore la principale richesse. En ce qui concerne l'hydraulique urbaine, neuf millions seront consacrés à l'alimentation des villes du Sahel, de Sfax et de divers centres répartis dans toute la Régence. Trois millions sont demandés pour l'hydraulique agricole. Le total des dépenses prévues pour le programme des travaux publics proprement dits s'élève à 90 millions.

Mais le développement des besoins de la Tunisie a une répercussion sur d'autres services : 10 millions seront affectés aux dépenses de colonisation, un million aux forêts, 5 millions aux postes et télégraphes, 6 millions à l'enseignement, 2 millions aux hôpitaux, un million à la police sanitaire, 3 millions à la sécurité publique et au service pénitentiaire, 14 millions aux bâtiments civils. Enfin il a paru prudent de réserver une somme de 6 millions qui représente l'imprévu, calculé à 5 % des prévisions totales des travaux. La réalisation du programme tout entier se traduira donc par une dépense de 125 millions. Sur cette somme, 75 millions sont demandés à l'emprunt, et 50 millions seront imputés sur les excédents futurs de la Tunisie.

Situation financière de la Tunisie. — L'énoncé de ce

programme conduit à rechercher si le protectorat est en mesure de gager l'emprunt qu'il va contracter, et s'il peut, d'autre part, compter régulièrement dans l'avenir sur des excédents qui lui permettront de couvrir les dépenses auxquelles il ne pourra faire face avec l'emprunt.

Il faut tout d'abord examiner la contexture du budget tunisien et les principes sur lesquels repose sa confection.

Ce budget se compose de trois parties : la première comprend les recettes et les dépenses ordinaires, et varie peu d'un exercice à l'autre.

La deuxième comprend les recettes et les dépenses des exercices clos et périmés.

La troisième enfin, véritable budget extraordinaire, est alimentée par des prélèvements sur les réserves du Trésor, les fonds d'emprunt, et le solde des recettes exceptionnelles de l'année précédente. On inscrit au troisième budget les dépenses de travaux publics, et d'une manière générale les dépenses qui ne présentent pas un caractère de périodicité rigoureusement annuelle. C'est cette disposition du budget qui permet de dire que la Régence paie ses travaux publics avec ses excédents budgétaires. A la vérité, ces excédents, dont on se félicite, seraient diminués si on réalisait l'unité budgétaire par l'incorporation des dépenses de travaux publics au budget ordinaire. On gagnerait à cette observation du principe plus de précision dans les prévisions de dépenses, et plus de contrôle dans l'exécution des travaux. Mais l'existence d'un budget extraordinaire alimenté par les excédents de

recettes peut toutefois se justifier en Tunisie par l'inégalité des récoltes qui oblige la direction des finances du protectorat à se montrer très circonspecte.

Le budget tunisien est établi en évaluant les recettes d'après une méthode observée rigoureusement, qui consiste à prendre pour base de prévision de chaque article de recettes la moyenne des recettes de cet article pour les cinq derniers exercices réglés, déduction faite de l'exercice le plus fort et de l'exercice le plus faible. Les évaluations fournissent ainsi des chiffres très modérés, et constituent pour le budget une base très sûre. Aussi les budgets tunisiens, si l'on excepte les exercices 1887-1888, et 1888-1889, se sont-ils traduits par des excédents de recettes dont l'ensemble s'élève à 80.217.000 francs.

D'autre part, les évaluations de dépenses n'excèdent pas les évaluations de recettes, et il n'est jamais ouvert de crédits supplémentaires en cours d'exercice. Il est paré aux imprévus par prélèvement sur un chapitre de dépenses affecté à cet objet spécial, et dont les allocations ne sont pas dépassées.

Les finances de la Régence sont ainsi mises à l'abri de l'excès d'optimisme, comme du pessimisme exagéré que pourraient faire naître les effets d'une bonne ou d'une mauvaise récolte, ceux-ci disparaissant dans l'ensemble des résultats d'une période suffisamment étendue.

L'exercice 1905, clos le 30 avril 1906, s'est soldé par un excédent de recettes de 6.925.577 fr. 50 cent., et il est à remarquer que c'est là le résultat d'une année considérée

comme mauvaise en raison de la récolte déficitaire. Il faut ajouter que le projet de budget de l'exercice 1907 fait état de la majeure partie de cet excédent.

La Régence s'est préoccupée des moyens de s'assurer les ressources nécessaires pour faire face au service de l'emprunt. Il lui faudra ajouter au budget des dépenses une annuité de 760.000 francs en 1907 ; de 1.520.000 fr., en 1910 ; de 2.280.000 francs en 1913 ; de 2.850.000 francs en 1916, et cela uniquement pour faire face à la construction des travaux. Quant à l'entretien, elle n'a pas cru devoir s'en préoccuper, persuadée qu'elle trouvera dans les produits de ces travaux de quoi y satisfaire largement.

Les prévisions de recettes dans le budget de l'exercice 1907 s'élèvent à 33 millions et demi de francs environ, dégagees de produits nouveaux ou accidentels. Or, si l'on se reporte aux statistiques budgétaires, on constate qu'elles sont inférieures de 3.560.000 francs aux recettes des années 1903, 1904, 1905, 1906. Il y a donc, dès à présent, dans le budget tunisien, entre les évaluations budgétaires et les chiffres de recettes acquis depuis plusieurs années, une marge plus que suffisante pour gager l'intérêt et l'amortissement du futur emprunt.

D'autre part, le programme de travaux publics en projet apportera des ressources nouvelles qui proviendront soit de l'exécution de ce programme, soit du développement des transactions ; de là une augmentation certaine

de rendement dans les impôts existants, et le budget de la Tunisie est appelé à s'accroître dans une large mesure ; de sorte que les excédents, qui ont dépassé 23 millions dans les trois dernières années, atteindront vraisemblablement, d'ici douze ans, les cinquante millions sur lesquels on compte pour l'exécution du programme.

Il faut remarquer, d'ailleurs, que la dépense imputable sur l'emprunt doit être sériée en quatre tranches ; que chaque tranche ne pourra être réalisée qu'avec le consentement du gouvernement français, et à la condition que le gage correspondant soit préalablement inscrit parmi les dépenses obligatoires. Il convient enfin de rappeler que le budget tunisien, établi par le Résident général, est soumis à une conférence consultative, dont le décret du 2 février 1907 a élargi le recrutement et les attributions. Ce décret a fait place dans cette assemblée à l'élément indigène, qui y est représenté par seize de ses membres, choisis par l'administration ; or les colons ont fait à cette mesure un accueil très froid, et ont chargé une délégation de venir apporter leurs protestations aux pouvoirs publics métropolitains. Mais cette mesure finira par être acceptée, car une grande part des ressources est fournie par les indigènes ; et c'est un principe de justice élémentaire que de les consulter, eux aussi, sur la répartition des recettes et des dépenses.

La prospérité de la Tunisie fait envisager l'avenir avec confiance ; son commerce, qui était de 46 millions en 1884, a atteint 150 millions en 1905. L'élasticité de son

budget permet d'espérer des excédents de recettes croissants, qui fourniront les ressources nécessaires à la mise en valeur d'une colonie qui s'est révélée comme un pays minier de premier ordre.

CHAPITRE II

INDO-CHINE

« Le principe d'un budget général pour l'Indo-Chine « entière a été posé naturellement par la logique et par « les faits », écrivait M. Doumer dans son rapport sur la situation de l'Indo-Chine (1897-1901). Le budget général est en effet la conséquence nécessaire de l'union indo-chinoise. Déjà, en 1887, un décret du 7 octobre avait créé un budget général de l'Indo-Chine, et réuni sous une même autorité la Cochinchine, l'Annam, le Tonkin et le Cambodge. Mais ce décret fut rapporté l'année suivante.

En 1898, M. Doumer, gouverneur général, fut frappé des inconvénients que présentait la division des ressources financières de la colonie, et la pensée lui vint de les grouper en un faisceau unique, doté de tous les organes de la vie économique et politique. Le décret du 31 juillet 1898 créa le budget général, alimenté par le produit des douanes et régies et des contributions indirectes ; il constituait alors une particularité dans la législation coloniale, et pouvait être considéré comme une conséquence du « *self*

supporting principe », qui trouva plus tard son application dans les autres colonies.

Jusque-là, malgré l'existence d'un gouverneur général, l'Indo-Chine n'avait été qu'une expression géographique ; elle se composait de cinq colonies, soumises à des régimes différents, des charges inégales, et dont les intérêts étaient souvent dissemblables. Un état de rivalité régnait entre leurs représentants : c'est ainsi qu'un vote du conseil colonial de Cochinchine repoussa les crédits inscrits au budget de 1898 de cette colonie pour l'étude des chemins de fer. Grâce à l'institution du budget général, les ressources de la colonie pouvaient être mises au service d'une œuvre intéressant à la fois la prospérité de l'Indo-Chine et la prospérité française en Extrême-Orient.

A la session de 1898 (1), le Conseil supérieur de l'Indo-Chine, sur la proposition du gouverneur général et sur le rapport de l'amiral de Beaumont, émettait à l'unanimité le vœu que le réseau des chemins de fer de l'Indo-Chine et des chemins de fer de pénétration en Chine fût construit dans le plus court délai possible. La longueur totale approximative des lignes à construire en territoire indo-chinois atteignait 1660 kilomètres, et leur coût total était évalué à 496 millions.

Déférant au vote émis par le Conseil supérieur, le Gouvernement déposa à la Chambre, le 23 novembre suivant, un projet de loi tendant à autoriser l'Indo-Chine

(1) Séance du 14 septembre.

à se procurer les ressources nécessaires pour l'exécution d'un réseau de voies ferrées. Le rapport de la commission des colonies fut confié à M. de Lanessan, l'ancien gouverneur général; celui de la commission du budget à M. Doumergue; M. Franck-Chauveau rédigea le rapport au Sénat. Un emprunt de 200 millions, amortissable en 75 ans, devait permettre l'exécution du programme. Comme le disait M. Doumer, « on ne peut faire des chemins de fer kilomètre par kilomètre. Leur construction coûte très cher, et le budget est insuffisant à couvrir des dépenses aussi élevées; l'emprunt est donc le seul moyen de se procurer les ressources nécessaires ». Aucune objection d'ailleurs ne fut élevée sur ce point, non plus que sur le chiffre de l'emprunt.

Quel était le gage offert par la colonie de l'Indo-Chine? Était-il suffisant pour garantir le paiement des intérêts, amortissement compris, d'un capital de 200 millions?

La situation financière de la colonie s'était considérablement améliorée depuis deux ans. Des excédents de recettes s'étaient produits dans toutes les parties de l'Indo-Chine, et pour la première fois depuis longtemps, le protectorat de l'Annam-Tonkin n'avait pas eu à demander des crédits supplémentaires. « En résumé, disait l'exposé des motifs du projet de loi, les recettes réalisées au 1^{er} septembre 1898, pour l'ensemble de l'Indo-Chine, dépassent de 8.035.780 francs les huit douzièmes échus des prévisions budgétaires, et cela, malgré une baisse considérable de la piastre. »

La situation politique était également très bonne ; les dépenses militaires avaient pu être réduites de plusieurs millions, par suite des progrès décisifs de la pacification. Enfin, les statistiques commerciales permettaient de constater un développement économique que la construction des chemins de fer ne pouvait qu'activer.

Les crédits prévus au budget pour travaux extraordinaires, s'élevant à huit millions environ, devaient être dépensés dans un délai assez court : 3.662.000 francs en 1899 et 1900 ; 4.100.000 francs en 1901 et 1902. Ils pourraient ensuite servir de gage à l'emprunt. On proposait de ne faire état que d'une somme de cinq millions, le reste devant être conservé pour recevoir une affectation analogue à celle qui lui avait été assignée tout d'abord.

« Quant au surplus de la garantie de l'emprunt, disait l'exposé des motifs, il sera largement fourni par les seules augmentations normales des recettes de l'Indo-Chine. » Suivait un tableau des recettes locales de la colonie de 1892 à 1897, et un autre tableau des contributions indirectes aux mêmes époques, établissant que les premières avaient passé de 14 millions à 23 millions $1/2$ de piastres, et les secondes de 8.700.000 piastres à 14.500.000 piastres (1). Une plus-value de deux millions et demi sur le chiffre de 1897 était prévue pour les contributions indirectes en 1898.

Les sommes nécessaires chaque année pour le service

(1) Le budget indo-chinois est établi en piastres.

des intérêts et de l'amortissement ne devaient pas s'élever, croyait-on, à plus de 7 millions. Le budget général présentait, à lui seul, des excédents de recettes sur les prévisions de 1897 supérieurs à cette somme. Il n'y aurait donc pas lieu vraisemblablement d'avoir recours aux crédits prochainement disponibles, et affectés, pour le moment, à l'exécution de travaux extraordinaires. Dans le cas contraire, on disposerait annuellement de 12 millions, somme par conséquent bien supérieure au maximum des charges de construction. L'excédent devait servir à couvrir les insuffisances de recettes des nouvelles lignes pendant les premières années.

Les affirmations du gouvernement furent contestées par plusieurs membres du Parlement. A la Chambre, M. Plichon émit des doutes sur la valeur du gage offert : « Les excédents de recettes sont récents, disait-il ; se produiront-ils régulièrement ? Ce sont des espérances ; nous comptons les voir se réaliser. Mais en matière budgétaire, on ne calcule pas sur des espérances. » Et il demandait que l'emprunt fût échelonné dans les premières années, au début de l'application du nouveau système d'impôts, de manière à ne pas surcharger les budgets et à attendre la progression des recettes. Des craintes analogues avaient été exprimées au sein de la commission des colonies. Plusieurs membres demandaient que l'emprunt ne dépassât pas 80 à 100 millions, à cause de l'impossibilité d'augmenter les charges des habitants, principalement au Tonkin et dans l'Annam. Au

Sénat, M. Cabart-Danneville déposa un amendement dans le même sens, trouvant que l'on manifestait un empressement trop grand à profiter d'une situation financière toute nouvelle pour la colonie et d'autant moins sûre. Il régnait, en effet, une certaine incertitude sur le point de savoir quelles charges nouvelles seraient imposées aux contribuables indo-chinois par suite de l'émission de l'emprunt. Elle était due principalement à ce fait qu'on ignorait le chiffre exact de la population de l'Indo-Chine.

Toutefois, cette opposition ne mit pas en sérieux danger le vote de la loi. On reconnut que certaines critiques étaient fondées, et la Commission des colonies spécifia que l'emprunt serait émis en plusieurs parties, au fur et à mesure du progrès des finances indo-chinoises, et que les travaux devraient en conséquence être exécutés par ordre d'urgence et de productivité. Cette condition, acceptée par le gouvernement, fut insérée dans le texte définitif de la loi.

Le projet du gouvernement accordait à l'emprunt la garantie de l'État, mais cette garantie, qui n'avait d'ailleurs pas été demandée par le gouverneur général de la colonie, fut supprimée par la commission coloniale et par le Parlement, après de vifs débats. Le ministre des colonies prit l'engagement de ne faire commencer les travaux sur aucune ligne, avant que des études complètes n'eussent été opérées et qu'un projet d'exécution n'eût été soumis à l'examen du comité technique des colonies. Les émissions

successives des différentes tranches de l'emprunt ne seraient faites qu'après une évaluation exacte des travaux à accomplir, qui ne devaient pas dépasser les crédits prévus. Enfin on suivrait dans l'exécution des travaux un ordre de priorité déterminé tout d'abord par le degré de productivité des lignes, et aussi par la valeur politique de certaines d'entre elles, nécessaires à la sécurité de l'Indo-Chine. Ces précautions minutieuses témoignaient de la méfiance du Parlement à l'égard des entreprises coloniales, et de son désir de régler lui-même des détails d'organisation qui peuvent être sans inconvénient laissés au pouvoir exécutif. Il démontra enfin qu'il était jaloux de conserver son droit de contrôle financier, en stipulant que l'approbation des conventions portant concession d'exploitation serait donnée par une loi.

Le projet ainsi modifié fut voté par le Sénat et devint la loi du 23 décembre 1898.

Réalisation de l'emprunt. — Un décret du 29 décembre 1898 autorisa le gouverneur général de l'Indo-Chine à réaliser par voie d'emprunt une somme de cinquante millions. Les conditions de l'émission ont été fixées par un arrêté du gouverneur général en date du 20 décembre suivant, approuvé par les ministres des finances et des colonies ; 110.000 obligations de 500 francs au porteur étaient créées, constituant un capital nominal de 55 millions de francs. Ces obligations sont remboursables au pair en soixante-quinze ans au maximum, par tirages semestriels, et rapportent 17 fr. 50 par an, soit un

intérêt de 3 1/2 %. Les premiers souscripteurs bénéficiaient d'une prime qui relevait cet intérêt, le prix d'émission étant fixé à 90 % ou 450 francs. Les obligations étaient déclarées affranchies de tous impôts, taxes ou retenues établis ou à établir en Indo-Chine ; elles ne sont pas soumises au droit de transmission sur les valeurs mobilières, ni à l'impôt sur le revenu, tels qu'ils sont établis en France (1). Le gouvernement général renonce à la faculté d'accélérer l'amortissement ou de rembourser par anticipation en totalité, avant l'année 1909.

Les 110.000 obligations créées ont été cédées au prix de 435 francs à des établissements de crédit (2), qui en ont assumé le placement à leurs risques et périls, et ont pris à leur charge tous les frais matériels de l'émission, notamment les frais de publicité. Leur bénéfice résidait dans l'écart de quinze francs par titre, existant entre le prix auquel on leur cédait les obligations et le prix auquel ils étaient autorisés à les mettre en vente. Ils devaient aussi être chargés du service de l'emprunt.

Les conditions de cette émission n'étaient pas très favorables : sans doute le taux de 3 1/2 % n'était pas élevé pour un premier emprunt, et le procédé employé a fait rentrer immédiatement une somme importante dans les

(1) Les lois de 1857 et de 1872 n'ont pas prévu les emprunts des colonies.

(2) Banque de l'Indo-Chine, Crédit Lyonnais, Comptoir national d'Escompte, Société générale, Banque de Paris et des Pays-Bas, Crédit industriel et commercial.

caisses du Trésor indo-chinois. Mais d'autre part il a fallu accroître de cinq millions la valeur nominale des obligations, ce qui augmente les dépenses d'amortissement. La réalisation brute a produit une somme de 49 millions 500.000 francs, mais le produit net ne s'est élevé qu'à 47.878.585 francs (1).

La souscription, ouverte le 14 janvier 1899, fut couverte trente-six fois; en faisant la part des majorations contenues dans les demandes, il n'en reste pas moins que ce fut un succès considérable.

Aussi une nouvelle fraction de l'emprunt fut-elle, en 1902, émise à de meilleures conditions. Un décret du 25 juillet 1902 autorisa le gouvernement général à réaliser une nouvelle somme de 70 millions; les conditions générales de l'émission furent identiques à celles de la première. La valeur nominale des 155.000 obligations est de 77.500.000 francs; mais le prix de l'émission fut fixé à 93 %, soit 465 francs par obligation, et le taux de l'intérêt, amortissement compris, n'était plus que de 3 % (2). Le produit brut a donc été de 72.075.000 francs.

Bien que les conditions d'émission fussent moins avantageuses que lors de la première souscription, cette deuxième partie de l'emprunt fut couverte plus de dix fois.

(1) L'intérêt réel payé par la colonie ressort à 4,022 %, et le titre rapporte au public un intérêt de 3,888 %.

(2) L'État français venait de convertir avec succès son 3 1/2 % en 3 %. L'Indo Chine voulait avoir le même type de rente que la métropole.

Une troisième émission de 80 millions de francs fut autorisée par le décret du 7 octobre 1905. Les mêmes établissements financiers en garantissaient le placement. On revint au type 3 1/2 %; la charge des intérêts en est sans doute rendue plus lourde, mais le type 3 %, émis à un taux plus bas et avec une prime plus forte, eût nécessité un plus grand nombre d'obligations pour réaliser la même somme, et l'écart entre le capital réalisé et le capital à rembourser s'en serait trouvé amplifié. D'ailleurs, dans l'état du marché financier, il était possible, même avec le type 3 1/2 %, de donner aux souscripteurs une prime suffisante pour faire rechercher le titre. Emises dans le public à 480 francs, les 172.413 obligations de cette émission constituaient un placement réel en 3,645 %. L'émission fut couverte un peu plus de trente fois.

Emploi des fonds d'emprunt. — « La difficulté, disait
« M. Doumer (1), était d'arrêter un plan général, d'en
« commencer et d'en poursuivre méthodiquement l'exé-
« cution, en proportion des ressources préalablement
« créées. » Le plan d'ensemble fut dressé assez rapide-
ment. « Par l'étude de la situation topographique et de
« l'état économique de l'Indo-Chine, et après de rapides
« explorations et reconnaissances du terrain, il fut pos-
« sible de fixer les conditions générales d'établissement
« du réseau de chemins de fer nécessaire à la colo-
« nie. »

(1) Rapport sur la situation de l'Indo-Chine.

Le programme des travaux prévoyait l'exécution des lignes suivantes :

1. Ligne de Haïphong à Hanoï et à Laokay.	381 kil.
2. Ligne de Hanoï à Nam-Dinh et Vinh....	326 —
3. Ligne de Tourane à Hué et à Quang-Tri..	175 —
4. Ligne de Saïgon à Khanh-Hoa et au plateau de Lang-Bian.....	650 —
5. Ligne de Mytho à Cantho.....	90 —
	1.623 kil.

La première ligne est l'amorce d'une voie ferrée destinée à pénétrer au Yunnan ; les autres sont des tronçons séparés du futur chemin de fer qui traversera toute la colonie du Nord au Sud ; ce sont ceux dont la construction parut urgente, pour des raisons économiques ou politiques. Le réseau devait coûter 196 millions, soit 120.000 francs par kilomètre, prix sensiblement supérieur à celui de la plupart des chemins de fer coloniaux.

Les travaux préparatoires avaient été opérés par des officiers ; c'était le seul personnel qui fût à la disposition du gouvernement général ; de plus, on s'était pressé d'avoir les levées topographiques des régions traversées par les lignes à construire, avant de soumettre au Parlement le projet d'emprunt. Les études définitives, commencées en avril 1899, furent poursuivies avec rapidité, et en moins d'un an les projets de plusieurs lignes, d'un total de 700 kilomètres, étaient achevés.

La construction par la colonie fut adoptée ; mais il ne fut pas question de recourir à la régie, et l'on fit appel, par voie d'adjudication, à des entrepreneurs chargés de l'exécution des travaux et des fournitures de matériel.

Ligne de Haïphong à Laokay. — Cette ligne a été ouverte à l'exploitation aux dates suivantes :

Section Haïphong-Hanoï (98 kil.).. 11 août 1902.
 Section Hanoï-Viétri (67 kil.)..... 15 décembre 1903.
 Section Viétri-Yen-Baï (83 kil.).... 1^{er} mai 1904.
 Section Yen-Baï à Laokay (52 kil.). 1^{er} février 1906.

Cette ligne a été concédée, au fur et à mesure de l'achèvement des tronçons, à la Compagnie française des chemins de fer de l'Indo-Chine et du Yunnan, en vertu d'une convention du 15 juin 1901, approuvée par la loi du 5 juillet 1901. Les recettes de l'exploitation ont été jusqu'ici satisfaisantes.

Ligne de Hanoï à Nam-Dinh et Vinh. — Cette ligne, d'une longueur totale de 326 kilomètres, est complètement terminée depuis le commencement de 1903 ; elle a été mise en exploitation par tronçons aux époques suivantes :

De Hanoï à Ninh-Binh..... le 9 janvier 1903.
 De Hanoï à Ham-Rong..... le 20 décembre 1904.
 De Hanoï à Vinh-Ben-Thuy..... le 17 mars 1905.

Ligne de Tourane à Hué et à Quang-Tri. — Cette ligne a surtout un caractère politique et stratégique. La cons-

truction a subi de nombreux retards, dus à la résiliation des entreprises ; d'autre part, entre Tourane et Hué, les ouvrages d'art sont nombreux, et ont exigé un matériel et une main-d'œuvre particuliers. L'exploitation a commencé le 15 décembre 1905 sur le tronçon Tourane-Hué. Pour le tronçon Hué-Quang-Tri, les travaux, au 1^{er} juillet 1906, étaient ébauchés sur une longueur de 53 kilomètres.

Ligne de Saïgon à Khanh-Hoa et au Lang-Bian. — La section Saïgon-Tang-Linh, d'une longueur de 132 kilomètres, n'est pas entièrement achevée ; elle a été livrée à l'exploitation, sur une longueur de 89 kilomètres, par tronçons, aux époques suivantes ;

De Saïgon à Bien-Hoa et au kilo-

mètre 71..... le 15 janvier 1904.

Du kilomètre 71 à An-Loc (kilo-

mètre 74)..... le 1^{er} novembre 1904.

Du kilomètre 74 au kilomètre 89 le 27 août 1905.

Ligne de Mytho à Cantho. — L'utilité de cette ligne a été fort contestée. « Elle n'a ni utilité stratégique, ni valeur commerciale, disait M. Franck-Chauveau, dans son rapport au Sénat, et elle ne transportera pas un picul de riz. » M. de Lanessan corrobora cette opinion. Peut-être sa construction n'a-t-elle été décidée que pour donner satisfaction à la Cochinchine dans la répartition des voies ferrées. Les fonds nécessaires au service de l'emprunt sont en effet fournis par le budget général, que la Cochinchine contribue à alimenter plus que toute autre province de

l'Indo-Chine. En lui accordant la construction de cette ligne, que le conseil colonial réclamait depuis longtemps, on la dédommageait des charges que lui imposait la dette.

Les études définitives de cette ligne n'ont été terminées qu'en 1905, et les travaux ne sont encore qu'ébauchés.

Emprunt projeté. — Toutes ces lignes, dont la construction a été entreprise avec les fonds de l'emprunt de 200 millions, faisaient partie du programme établi par le Conseil supérieur de l'Indo-Chine ; elles avaient paru les plus utiles au point de vue économique, les plus urgentes au point de vue politique et militaire. L'exécution immédiate d'autres lignes n'était pas possible pour des raisons financières, et aussi parce que les études faites très rapidement sur le terrain n'avaient pas permis d'apprécier avec certitude leur utilité et leur productivité. Depuis lors, des reconnaissances sérieuses ont été opérées sur le parcours des lignes futures, et il reste encore à construire plusieurs tronçons que la colonie réclame avec insistance. Telles sont les lignes de Vinh à Quang-Tri (315 kilomètres), et de Tourane à Qui-Nhon (310 kilomètres), qui permettront d'établir définitivement le « trans-indo-chinois » qui reliera Saïgon à Hanoi.

Soixante millions sont nécessaires pour la construction de ces nouveaux tronçons. Y a-t-il un intérêt immédiat à ce qu'ils soient exécutés ? Au point de vue économique, il ne semble pas qu'on puisse l'affirmer ; mais cette longue artère, permettant de rapides mouvements

de troupes en cas d'insurrection ou de guerre, serait d'une extrême importance au point de vue stratégique.

Le Laos, qui comprend des régions riches, de nombreux gisements miniers, est resté jusqu'ici isolé du reste de la colonie, et le Mékong est insuffisant à lui assurer un débouché vers la Cochinchine. Une ligne de chemin de fer est urgente, et l'intérêt économique ne le céderait pas à l'intérêt politique.

Enfin la mise en communication rapide de Saïgon et de Pnom-Penh, capitale du Cambodge, aurait des avantages évidents, et pourrait être même prolongée vers la province siamoise de Battambang.

D'autre part, il est indispensable de continuer en Indo-Chine l'œuvre d'organisation et d'aménagement des ressources naturelles, et d'améliorer la condition matérielle et morale des peuples placés sous la domination de la France. Aussi paraît-il nécessaire de faire un nouvel appel au crédit pour satisfaire les exigences croissantes du développement de cette colonie. Le nouvel emprunt doit avoir pour objet l'encouragement de l'agriculture, l'assainissement des villes, la création d'hôpitaux et d'écoles, l'aménagement des eaux, la construction de routes.

« Parmi les dépenses pour le développement de l'agriculture, écrivait en 1906 M. Beau, gouverneur général (1), je place en première ligne celle qu'entraînera la

(1) Circulaire du 26 janvier 1906 aux Résidents supérieurs en Indo-Chine.

« création d'établissements séricicoles dans les divers
« pays d'Indo-Chine susceptibles de produire de la soie.
« L'assainissement des centres urbains par l'adduction
« d'eau potable, la construction de réseaux d'égouts, le
« comblement des marais tiennent une place importante
« dans le programme des travaux que vous aurez à éta-
« blir. Des hôpitaux avec maternités sont à prévoir dans
« toutes les provinces, ainsi que des écoles profession-
« nelles complétées par la création de quelques collèges
« ou écoles supérieures. »

Les travaux d'aménagement des eaux, tels que le creusement de canaux d'irrigation et d'assèchement, la construction de digues et d'écluses ont fait depuis deux ans l'objet d'une étude spéciale de la part du service des travaux publics. Il est aujourd'hui facile de faire un plan d'ensemble de ces projets et de choisir ceux dont l'étude a été poussée assez loin et dont l'exécution sera aisée, tout en répartissant les travaux entre les diverses provinces de façon à en faire profiter, autant que possible, toute la population.

L'exécution de ce programme nécessiterait un nouvel emprunt d'au moins 150 millions (1); il ne serait pas une lourde charge pour l'Indo-Chine, dont la richesse s'accroîtra d'ailleurs avec l'exécution des travaux accomplis sur les fonds d'emprunt. Le Tonkin à lui seul consacre-

(1) Discours de M. Broni, gouverneur général intérimaire, à la session du Conseil supérieur de l'Indo-Chine, du 14 décembre 1906, (*Bulletin du Comité de l'Asie française*, janvier 1907 n° 70.)

rait 16 millions à l'hydraulique agricole : le développement de l'agriculture qui en sera la conséquence amènera un rendement supérieur de l'impôt foncier susceptible de procurer les sommes nécessaires à l'amortissement de l'emprunt. La réussite de ce projet est donc des plus souhaitables, mais il nous paraît utile d'examiner rapidement la situation financière de l'Indo-Chine, car le budget de la colonie est destiné à être le support du projet d'emprunt. C'est principalement d'après l'importance des recettes, l'élasticité des dépenses, d'après les bases d'évaluation adoptées pour les unes et pour les autres que le public sera porté à juger du crédit de la colonie, et que l'appel à l'épargne pourra être entendu.

Situation financière. — Le budget général de l'Indo-Chine avait eu de brillants débuts. Le budget de l'Annam-Tonkin, auquel il succédait partiellement, n'avait jamais connu que le déficit, même après la liquidation de 1896. A la suite des réformes fiscales de M. Doumer, non seulement ce déficit était comblé par les plus-values de l'exercice 1897, mais elles laissaient encore un excédent de 982.811 piastres, qui, pour la première fois, rendait possible la constitution des deux caisses de réserve de l'Annam et du Tonkin. C'est dans ces conditions que le budget général se constituait l'année suivante, inaugurant pour l'Indo-Chine une période de prospérité financière qu'elle n'avait jamais connue avant cette époque, et qui se prolongea jusqu'en 1901. A partir de 1902, l'ère des moins-values et des déficits commence.

On a invoqué, pour expliquer cette crise financière, certains événements naturels, tels qu'inondations, typhons, maladies du riz, qui ont eu sur la situation économique de la colonie une influence directe (1). Mais le pays les avait éprouvés avant 1902; s'ils ont pu, dans une certaine mesure, contribuer à aggraver la crise financière, il n'en est pas moins vrai que la cause de cette crise doit être cherchée ailleurs. Le budget général n'a pas la précision nécessaire dans les calculs des recettes, et comporte des largesses excessives dans la fixation des dépenses; en réalité, la véritable cause du déficit est dans la préparation du budget, où les dépenses, au lieu d'avoir été établies d'après les recettes, les ont au contraire précédées.

Le budget général de l'Indo-Chine pour l'année 1906 s'élevait en recettes et en dépenses à 31.312.000 piastres. Dans un discours à la séance d'ouverture de la session du Conseil supérieur, M. Broni, gouverneur général intérimaire, avait évalué le déficit à 2.500.000 piastres et prévoyait que la caisse de réserve serait épuisée. Le ministre

(1) « Pourquoi rechercher la cause du déficit ailleurs que dans la situation économique du Tonkin, à la suite des terribles inondations de 1903, et de la Cochinchine, depuis le typhon et les inondations de 1904? La population de ces deux pays s'est trouvée fortement appauvrie, et, par une conséquence toute naturelle, s'est vue obligée de réduire ses achats d'opium et d'alcool, les deux produits dont la mévente a entraîné les plus gros mécomptes. » (Lettre de M. Beau, gouverneur général, à la *Revue politique et parlementaire*, année 1906, t. III, p. 343.)

des colonies, M. Milliès-Lacroix, jugea utile d'apporter au projet de budget de 1907 « diverses modifications qui lui « avaient été inspirées par le souci d'établir un budget à la « fois prudent et sincère. » Pour se conformer à la règle budgétaire de l'antépénultième année, il s'est vu obligé de réduire l'évaluation des recettes d'une somme d'environ 1.450.000 piastres (3.675.000 francs, au taux de 2 francs 50 centimes).

Afin de pouvoir utiliser les ressources de la caisse de réserve sans être obligé de vendre les titres de rente française qui les représentent, le gouverneur général songea à demander l'autorisation de négocier un emprunt sur gages à la Banque de France, qui aurait avancé à l'Indo-Chine les fonds nécessaires, et aurait reçu en nantissement un nombre correspondant de titres. Mais l'horizon s'est éclairci, et des symptômes favorables semblent présager la fin prochaine de la crise économique et financière que traverse la colonie. Le déficit de 1906 ne dépassera pas 800.000 piastres, au lieu des 2.500.000 annoncées.

Au lieu d'exagérer les prévisions de recettes et d'escompter des plus-values supérieures à ce que les résultats des exercices précédents permettaient raisonnablement d'espérer, on est revenu à la règle de l'antépénultième année. D'autre part, la récolte a été d'une abondance exceptionnelle, produisant une recrudescence d'activité commerciale qui a eu une répercussion sur les finances de la colonie. Le total des recettes pour les quatre premiers mois de 1907 a atteint 9.700.000 piastres, en aug

mentation sur les prévisions budgétaires de 860.000 piastres, et sur les recettes correspondantes de 1906, de plus de 2 millions de piastres (1). Il ne s'agit point là d'un relèvement accidentel et passager, et les causes de cette plus-value sont appelées à produire leurs effets dans l'avenir. Les excédents permettront de reconstituer l'avoir de la caisse de réserve; mais ils auront un résultat bien autrement important, car ils vont permettre de reprendre la politique de travaux publics que menaçait d'interrompre une crise prolongée; si les indices satisfaisants se précisent, si leur persistance est assurée, il sera possible d'exécuter le nouveau programme de travaux publics, destiné à accélérer encore le développement de la colonie.

La création d'une direction générale de la comptabilité et des finances permettra d'exercer un contrôle plus suivi et plus efficace sur la marche des dépenses et sur celle des recettes. Enfin, le ministre des colonies a annoncé son intention de faciliter l'examen du budget général par le Conseil supérieur de l'Indo-Chine. Ces deux mesures ne pourront que fortifier la confiance des capitalistes dans les destinées de l'Indo-Chine, et permettre ainsi à cette colonie de reprendre l'œuvre un moment interrompue.

Ajoutons que la conclusion de l'accord franco-japonais (juin 1907), qui aura pour principal effet de consolider notre situation en Extrême Orient, a dissipé les craintes

(1) V. *Bulletin du Comité de l'Asie française*, juin 1907, n° 75.

qu'on avait pu concevoir au sujet de l'Indo-Chine, et rassuré définitivement les esprits sur le sort de notre grande possession asiatique.

CHAPITRE III

MADAGASCAR

« Comme tous les pays neufs, dit le général Galliéni, « Madagascar avait besoin de moyens d'action plus « puissants que ses seules ressources ordinaires pour se « prêter à une exploitation rationnelle. » La création d'un réseau de voies de communication était indispensable. Pendant longtemps, il n'y avait eu à Madagascar que des sentiers difficilement praticables ; au cours de la conquête, le service du génie s'était déjà occupé de substituer à ces sentiers des chemins muletiers et des routes carrossables ; d'autre part, une faible partie des fonds provenant de l'emprunt de 1886, en même temps que la main-d'œuvre fournie par le régime des prestations en nature, avaient été utilisées pour la réfection et l'établissement de voies stratégiques destinées à assurer la sécurité de l'occupation ; mais tout cela était bien peu important.

Dans le courant de mai 1896 se constituait la Société auxiliaire de colonisation de Madagascar, qui fit aussitôt procéder aux études nécessaires au tracé et à la construction d'une route carrossable de Fianarantsoa à la

côte Est de Madagascar, pouvant être ultérieurement convertie en une ligne de chemin de fer.

Les conséquences économiques qui devaient résulter de l'ouverture de cette nouvelle voie s'annonçaient comme excellentes pour la colonie; le coût du transport était alors particulièrement élevé; avant l'occupation, il fallait compter entre 500 et 600 francs pour transporter, au moyen de porteurs, une tonne de marchandises entre Tamatave et Tananarive. Avec la conquête, le nombre des consommateurs ayant augmenté, tandis que celui des porteurs était resté stationnaire, il s'était produit une élévation considérable des prix de transport. On payait en 1897, pour le transport de la tonne entre Tamatave et Tananarive, de 1 300 à 1.400 francs pour les services administratifs, et de 1.700 à 1.800 francs pour les services privés du commerce et de l'industrie.

Le projet de la société auxiliaire de colonisation n'aboutit pas. La colonie, encore à sa naissance, ne pouvait s'engager dans un emprunt sans risquer de compromettre l'équilibre de son budget. D'autre part l'État ne voulait pas intervenir afin d'éviter un précédent fâcheux. Aussi, le 10 avril 1897, une convention provisoire concédait à la Société française d'études et d'exploration à Madagascar la construction et l'exploitation d'un chemin de fer entre Tananarive et la mer, et, s'il y avait lieu, d'un port à établir soit sur l'Ikaroka, soit sur une des lagunes qui bordent la côte. La société obtenait en retour une concession de 520.000 hectares de terres. Mais cette

convention fut abandonnée d'un commun accord ; et une nouvelle convention, signée le 12 mars 1898, n'aboutit pas davantage.

Le colonel du génie Roques fut alors chargé de compléter les études du tracé, et le général Galliéni exprima l'intention de la colonie de demander au gouvernement l'autorisation de contracter un emprunt de soixante millions pour faire face à un nouveau programme de travaux comprenant la construction d'un chemin de fer de la côte orientale à Tananarive. Cet emprunt fut autorisé par la loi du 14 avril 1900, qui lui accorda la garantie du gouvernement français.

Sur les soixante millions que la colonie obtenait la permission d'emprunter, trente-neuf millions furent immédiatement répartis de la façon suivante :

Construction de la voie ferrée d'Aniverano au Mangoro	27.000.000 fr.
Travaux de phares, balises, amélioration de ports	2.350.000 »
Travaux de routes	4.250.000 »
Construction de lignes télégraphiques ..	1.650.000 »
Travaux d'édilité et d'adduction d'eau ..	2.500.000 »

Enfin, une somme de 1.300.000 francs était réservée pour parer aux frais d'émission, de timbre, et à des dépenses diverses.

Réalisation de l'emprunt. — Dès la promulgation de la loi, la colonie prit ses dispositions en vue de la réali-

sation d'une première somme de dix millions ; au lieu de faire un appel direct au public, l'administration jugea préférable, malgré le taux plus élevé de l'intérêt à servir, de s'adresser à la Caisse des Dépôts et Consignations. Un décret du 12 février 1901 autorisa la colonie à emprunter 10 millions, au taux de 4 %, remboursables en soixante annuités, inscrites chaque année au budget, au titre des dettes exigibles. Ce décret disposait en outre que le produit des taxes de consommation perçues dans la colonie serait affecté par privilège et jusqu'à due concurrence au paiement de ces annuités.

D'autre part, la convention intervenue entre le gouverneur général et le Directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, agissant pour le compte de la Caisse Nationale des retraites, mentionna que la colonie pourrait rembourser par anticipation la somme empruntée, moyennant le paiement d'une prime de 0,50 centimes % du capital remboursé. La colonie devait user plus tard de cette faculté, qui lui permit de réaliser une importante économie.

Le produit de ce premier emprunt se trouvant presque épuisé vers la fin de 1901, l'administration locale dut de nouveau s'adresser au gouvernement métropolitain en vue de la réalisation d'une deuxième somme dont le montant fut fixé à quinze millions de francs. Ce nouvel emprunt fut autorisé par décret du 8 septembre 1901, et contracté, dans les mêmes conditions que le premier, à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. Cette fois en-

core la colonie se réserva le droit de racheter l'emprunt.

En juin 1902, l'intérêt qui s'attachait à l'achèvement des travaux de la voie ferrée fit reconnaître la nécessité de ne pas différer plus longtemps la réalisation du complément de l'emprunt de trente-neuf millions. Comme précédemment, le gouvernement général s'adressa à la Caisse des Retraites; mais cet établissement ayant fait connaître qu'il retirait à la colonie la faculté de racheter l'emprunt pendant une période de quinze années à compter du jour du prêt, le Conseil d'administration émit l'avis qu'il y aurait lieu dès lors de demander une réduction du taux d'intérêt.

L'emprunt de quatorze millions fut autorisé par décret du 6 octobre 1902, et contracté au taux de 3, 95 %. Selon le désir exprimé par la Caisse Nationale, la colonie s'interdit la faculté de procéder au rachat de l'emprunt pendant une période de quinze années.

Après la conclusion de l'emprunt de quatorze millions, la colonie avait épuisé l'autorisation que lui accordait la loi du 14 avril 1900, qui, sur les soixante millions de francs votés, n'avait permis la mise à la disposition que d'une somme de trente-neuf millions. Une nouvelle loi du 13 juillet 1903 autorisa l'affectation à l'achèvement de la voie ferrée d'une somme de vingt-un millions formant le reliquat de l'emprunt, et établit ainsi qu'il suit la répartition des soixante millions :

Construction du chemin de fer.....	48.000 000	»
Phares, balises, amélioration des ports..	2.350.000	»
Routes	5.000.000	»
Lignes télégraphiques.....	1.950.000	»
Travaux d'édilité et d'adduction d'eau..	2.500.000	»
Frais imprévus et dépenses diverses...	200.000	»
	60.000.000	»

La colonie s'adressa encore à la Caisse nationale des retraites. Mais cet établissement se refusa à prêter plus de 8 millions, et ne pouvait en outre mettre immédiatement cette somme à la disposition du gouvernement général : la nécessité d'une émission publique s'imposait. C'est alors que le gouvernement métropolitain envisagea la possibilité de greffer sur le nouvel emprunt à contracter le remboursement des deux premiers emprunts de 10 et de 15 millions. Des négociations furent entamées auprès des principaux établissements financiers de Paris et aboutirent à la conclusion d'un emprunt global de 46 millions (1), consenti à raison de 456 fr. 25 l'obligation de 500 francs et au taux de 3 %.

Le montant de cet emprunt devait être employé comme suit : 24.945.673 fr. 32 pour le remboursement des deux emprunts faisant l'objet des décrets du 12 février et du 8 septembre 1901 ; 8 millions pour l'achèvement de la voie ferrée Brickaville-Mangoro ; enfin 13 millions pour la section Mangoro-Taïnanarive.

(1) Décret du 29 juillet 1903.

Cet emprunt, comme les précédents, est remboursable en soixante annuités inscrites d'exercice en exercice au budget ; d'autre part, les taxes de consommation sont affectées par privilège et jusqu'à due concurrence au paiement des annuités.

Les 21 millions affectés à l'achèvement de la voie ferrée furent versés au Trésor, et ne furent délégués à la colonie qu'au fur et à mesure de ses besoins. Dans l'intervalle, ils étaient placés en bons ou en obligations du Trésor, rapportant un intérêt de 3 %, ce qui atténua la charge résultant du paiement des annuités.

Emprunt de 1905. — Dans les premiers mois de l'année 1904, l'état des travaux et la situation des crédits firent pressentir que les fonds votés par le Parlement pour la construction de la partie de la voie ferrée comprise entre Aniverano et le Mangoro seraient insuffisants pour amener le rail au terminus de la première section. Le gouverneur général se trouva dans l'absolue nécessité d'exposer la situation au ministre des colonies.

Deux mesures étaient susceptibles d'être adoptées : faire un nouvel appel au crédit public, ou bien terminer le chemin de fer au moyen des ressources de la colonie en inscrivant une partie de la dépense aux budgets des exercices 1904, 1905, 1906, 1907, et en prélevant le complément sur les fonds de la caisse de réserve.

Cette dernière solution présentait l'avantage de ne pas augmenter la dette de la colonie, mais elle offrait l'inconvénient de réduire notablement, pendant quatre ans, les

crédits nécessaires pour entreprendre les autres travaux publics projetés ; elle aurait encore eu pour conséquence de retarder la date à laquelle la colonie, après l'achèvement de la voie ferrée, commencerait à recueillir le bénéfice des sacrifices consentis.

En présence de ces considérations, le ministre des colonies pensa que la première solution était plus conforme aux intérêts de Madagascar, et, le 31 mars 1904, il déposait au Parlement un projet de loi autorisant la colonie à contracter un emprunt de 15 millions pour l'achèvement de la voie ferrée de Tananarive à la côte occidentale. Cet emprunt, autorisé par la Chambre des députés le 31 mai 1904, et voté définitivement par le Sénat le 16 mars 1905, jouit des avantages stipulés par la loi du 14 avril 1900. La loi d'autorisation fut promulguée le 19 mars 1905.

Emploi des fonds d'emprunt. — L'emprunt de 1900 avait eu principalement pour but de doter la colonie de la voie ferrée qui devait permettre à la région centrale de Madagascar d'écouler le trop-plein de ses récoltes et d'approvisionner les régions côtières, qui, moins favorisées qu'elle par le climat et moins peuplées, devaient se procurer au loin les éléments de leur alimentation. La construction des routes avait déjà fait baisser des deux tiers le fret des marchandises entre la côte et Tananarive ; mais il était indispensable de disposer de moyens de transport plus rapides que les charrettes à bœufs ou à bras de la route de l'Est. Aussi les travaux de construction du chemin de fer furent-ils au début poussés avec vigueur.

Dès le mois de juillet 1900, le gouverneur général Galliéni, rentré à Madagascar, créait la chefferie du chemin de fer à Aniverano et plaçait à sa tête le commandant Goudard. La tâche était ardue, mais les travaux préparatoires furent assez avancés pour permettre, le 1^{er} avril 1901, l'ouverture des travaux de la plate-forme. Deux entrepreneurs obtinrent la construction de l'infrastructure des deux premiers lots, mais ces adjudicataires n'ayant pu satisfaire à leurs engagements, leurs marchés furent résiliés, et les travaux repris en régie par l'administration.

Sous la direction du colonel de génie Roques, l'exécution des travaux d'infrastructure fut poussée avec activité. L'origine du tracé, d'abord fixée à Aniverano, fut reportée à Brickaville, sous le prétexte que certains seuils ne permettaient pas la navigation sur la Vohitra au dessus de Brickaville. La véritable raison de ce changement est que l'on crut habile de frapper l'imagination de l'esprit public en France en inaugurant, peu après le début des travaux, un tronçon de voie ferrée. La disposition du terrain entre Aniverano et Brickaville se prêtait à une construction rapide, car il n'y avait aucun travail important à exécuter ; ce tronçon de 16 kilomètres fut donc bientôt construit, et, pour aller plus vite encore, on posa simplement la voie sur le sol, sans ballast. On inaugura en grande pompe cette première section, et les échos de cette fête, habilement amplifiés, arrivèrent jusqu'en France (1).

(1) V. Rapport de M. Bourrat sur le budget des chemins de fer co.

Le 15 octobre 1902, la voie ferrée atteignait le trentième kilomètre ; mais les millions disparaissaient rapidement, et à la fin de 1902, l'emprunt était presque entièrement englouti. A ce moment, la colonie fut autorisée à réaliser les 21 millions qui formaient le complément de l'emprunt ; le décret du 29 juillet 1903 fixa, d'après les propositions du gouvernement général, la répartition des dépenses comme suit :

1^{re} partie : Brickaville-Mangoro..... 35 millions.

2^e partie : Mangoro-Tananarive 13 millions.

Les nouvelles ressources disparurent aussi rapidement que les précédentes ; il fallut se rendre à l'évidence, et constater qu'il était impossible d'achever la voie ferrée avec les 48 millions prévus. Le service local demanda alors l'autorisation, pour terminer la première partie du chemin de fer, de prélever les sommes nécessaires à cet achèvement sur les 13 millions réservés à la deuxième partie ; les fonds du nouvel emprunt de 15 millions seraient alors affectés à cette deuxième partie.

Les dépenses furent réparties de la façon suivante :

Brickaville-Mangoro (166 kilom.) 47 millions

Mangoro-Tananarive (103 kilom.) 16 —

Le 1^{er} novembre 1904, malgré les violentes intempéries qui avaient assailli les travaux, la locomotive arri-

Ioniaux. *J. O. Chambre des députés. Annexes, 1905. Session extr., p. 4704.*

vait au kilomètre 102, et préludait à l'ouverture de cette section à l'exploitation publique ; le 30 mars 1905, le rail atteignait la station de Périnet, au kilomètre 122 ; à la fin de l'année 1906, l'exploitation était assurée jusqu'à Moramanga (kilomètre 149) ; la partie comprise entre Moramanga et le Mangoro est sur le point d'être achevée.

L'exécution de ce chemin de fer aurait été, semble-t-il, plus rapide et moins coûteuse, si l'on s'était adressé à une entreprise générale ; on a commencé en effet les travaux avant d'avoir bien organisé tous les services de l'arrière, approvisionnements, transport du matériel, comme l'avait cependant recommandé le général Galliéni. Le prix de revient kilométrique, pour l'ensemble de la ligne, sera d'environ 234.000 francs ; l'estimation primitive étant de 164.000 francs, il en résulte un dépassement moyen de 90.000 francs par kilomètre, ce qui est excessif (1).

L'achèvement de cette entreprise ouvrira à l'Imérina un débouché indispensable à son activité : l'ouverture de la voie ferrée entraînera l'extension de l'industrie, retardée jusqu'ici par la cherté des transports, surtout si le champ d'action de cette voie est augmenté par la construction d'un réseau routier dont les ramifications desserviront les principales zones de production.

Phares et balises. — La colonie possède actuellement des

(1) A. Gervais, Rapport sur le budget des colonies. *J. O. Annexes*, 7 février 1907, p. 1792.

phares à Diego-Suarez, à Tamatave, à Majunga, à Fort-Dauphin, à Sainte-Marie, à Nossi-Bé. En outre, le balisage des ports de Tamatave, Vohémar, Diégo-Suarez, Nossi-Bé, Majunga et Tuléar, a été effectué ou amélioré à l'aide des fonds d'emprunt.

Ports et rades. — La construction de véritables ports comportant digues, bassins, quais, est trop coûteuse pour que la colonie ait pu songer à effectuer des travaux de cette nature, que l'importance du trafic maritime ne motive pas encore. Elle s'est bornée à améliorer les moyens d'embarquement et de débarquement dans les ports, et à protéger ces derniers contre les érosions de la mer.

Le port de Tamatave est protégé par une digue de maçonnerie, et un wharf métallique de 200 mètres de longueur y a été construit.

Le port de Majunga est également abrité par une digue qui contient les terrains gagnés sur la mer par le comblement d'une vaste lagune. Ces travaux ont, en outre, permis d'améliorer sensiblement les conditions sanitaires.

Routes. — Il n'existe à proprement parler que trois routes à Madagascar : la route de l'Est, de Tamatave à Tananarive; la route de l'Ouest, de Majunga à Tananarive; enfin, la route de Fianarantsoa à Tananarive.

Une quatrième route, de Tamatave à Tananarive, par Foulpointe, est en construction.

En dehors des routes principales, on trouve, pour relier les centres importants entre eux, des chemins ou

sentiers dont la plupart ne sont pas carrossables, surtout pendant la saison des pluies.

L'outillage de Madagascar est donc fort incomplet ; mais comme aucune autre voie ferrée ne paraît, pour le moment, susceptible d'être entreprise, il est nécessaire que d'autres routes soient construites. Tout l'effort a porté sur le chemin de fer ; le reste a été laissé de côté, et des travaux urgents sont à effectuer.

Situation financière. — La colonie est-elle en mesure de donner l'effort financier nécessité par les entreprises indispensables ? Pourrait-elle, le cas échéant, gager un nouvel emprunt ?

Le commerce général de Madagascar, après avoir suivi jusqu'en 1902 une progression constante, et s'être élevé de 11.500.000 francs en 1896 à 55.433.436 francs, est redescendu en 1904 à 45.776 848 francs. Les paiements effectués dans la colonie, soit sur les deniers de l'État, soit sur les fonds d'emprunt, contribuaient dans une large mesure à accroître le chiffre des transactions. Qu'arriverait-il, si la grande île était privée de ces ressources ? « La question, disait le général Galliéni, se pose avec d'autant plus de gravité que le produit des emprunts est à peu près épuisé. Il est à redouter que ce fait ne provoque une crise commerciale ; sans doute la colonie ne bénéficie pas de toutes les sommes dépensées sur son territoire par le budget extraordinaire local ; mais en admettant que son commerce ne bénéficie que des deux tiers des dépenses, c'est encore d'un important capital circu-

« lant qu'elle sera privée. La disparition prochaine des
« six à huit millions que l'exécution des grands travaux
« publics répand annuellement dans le pays sera com-
« pensée, je l'espère, dans une proportion égale, par le
« progrès des exportations, et notamment des expéditions
« d'or. A cette condition, le mouvement des importations
« ne subira aucune atteinte (1). »

Cette prévision s'est réalisée, et la colonie est en voie de progrès marqué sous le rapport économique ; le mouvement général du commerce de Madagascar pour 1905, s'est élevé à 54 millions, soit 22.850.572 francs aux exportations, et 31.198.410 francs aux importations ; pour 1906, le chiffre a atteint 64.645.715 francs, en plus-value de 10.893.311 francs sur 1905, et dépassant de 9 millions le chiffre le plus élevé jusqu'ici, celui de 1902 ; les importations y figurent pour 36.527.617 francs et les exportations pour 28.118.098 francs, tendant à se rapprocher des importations. Celles-ci, en 1896, représentaient 79 % du chiffre total du mouvement commercial ; la proportion actuelle n'est plus que de 57 %. La balance commerciale de Madagascar s'améliore, et c'est un symptôme dont on ne saurait méconnaître l'importance.

La situation budgétaire de la colonie a été jusqu'ici assez satisfaisante ; les recettes générales se sont élevées

(1) Rapport au ministre des colonies sur la situation de Madagascar, 1896-1905, t. I, p. 523.

de 14.985.154 francs en 1899, à 25.623.137 francs en 1902, à 24.865.000 francs en 1904, à 25.497.486 francs en 1905, alors que pour cette dernière année, les dépenses ne s'élevaient qu'à 23.336.161 francs, laissant ainsi un excédent de recettes de 2.141.325 francs. Par rapport aux évaluations budgétaires, cet excédent de l'exercice 1905 s'est élevé à 405.906 francs.

Le budget préparé par l'administration locale pour 1906 atteignait le chiffre de 24.575.876 francs, mais le ministère des colonies le ramena au chiffre de 23.243.355 francs, et invita le gouverneur général à réaliser d'importantes économies en vue de dégrever les populations indigènes, qui étaient surchargées d'impôts. Mais comme d'autre part certaines prévisions ont été augmentées, notamment pour les services de l'assistance médicale et de l'administration indigène, l'économie nette réalisée au budget de 1906, est seulement de 848.224 fr°. D'importantes économies seraient encore possibles, notamment sur les dépenses du personnel des travaux publics ; ce service est doté d'un crédit global de 3.816.000 francs, dont 660.000 francs pour dépenses de personnel, et seulement 1.097.000 francs pour l'exécution des travaux.

La caisse de réserve de Madagascar présentait, au 30 juin 1906, la situation suivante :

Actif.....	7.552.515 f. 89		
Sur lesquels sont indisponibles :			
Avance au chemin de			
fer.....	2.000.000 f. »		
Alimentation des cais-			
ses d'avances.....	1.800.000 »		
Créances diverses....	543.293 61		
	4.343.293 61	4.343.293 61	
Ce qui ramène l'avoir liquide à.....	3.209.222 28		

Le passif de la colonie, qui s'élève à un total de 105 millions, entraîne pour le budget local une charge annuelle considérable ; elle était de 3.403.000 francs en 1905 ; depuis la réalisation du nouvel emprunt de 15 millions, elle s'élève à 3.642.000 francs.

En résumé, la situation de la colonie paraît en voie d'amélioration. « Mais, comme le dit M. Depincé (1), le « silence s'est fait autour de Madagascar ; après en avoir « trop parlé, il semble qu'on évite d'en parler maintenant, « comme on évite de prononcer le nom d'un de ces fils « de famille qui ont déçu les espérances de leurs parents « et dont le souvenir n'évoque plus pour eux que des idées « pénibles. On s'est peut-être trop hâté de dire qu'il n'y « avait rien à faire à Madagascar : la vérité est qu'il y a « moins à faire qu'on ne l'avait cru au début. Cependant

(1) *Revue politique et parlementaire*, mai 1907.

« l'activité déployée à Madagascar peut être féconde si, au
« lieu de demander à un programme grandiose la transfor-
« mation radicale des conditions d'existence économique
« de la colonie, on entreprend une œuvre plus modeste
« dont l'exécution pourra être assurée, sans grever le pré-
« sent et sans engager l'avenir, au moyen des ressources
« ordinaires du budget. »

CHAPITRE IV

ALGÉRIE

La loi du 19 décembre 1900 a donné au budget algérien l'unité et la clarté; le bilan annuel de l'Algérie apparaît aux yeux de tous, et on peut ainsi en apprécier le mouvement économique. La colonie est maîtresse de ses revenus; si elle doit les affecter pour partie à des dépenses obligatoires, elle dispose à son gré de ressources importantes. Pendant la période de stagnation financière qui a précédé le régime de décentralisation, l'Algérie n'avait eu à sa disposition que des crédits insuffisants, non pas seulement pour compléter l'outillage existant, mais même pour l'entretenir en bon état; et lorsqu'elle a été autorisée à dépenser librement ses revenus, elle s'est trouvée en présence d'un arriéré d'entretien représentant un chiffre énorme de dépenses. D'autre part, les travaux indispensables avaient été complètement négligés. « Quand on « écrira l'histoire de l'Algérie, disait M. Jonnart, gouverneur général, aux délégations financières, on sera péniblement impressionné par ce fait que, depuis 1892, on « n'a pas fait un seul kilomètre de chemin de fer pour la

« colonisation. » Les difficultés budgétaires de la métropole avaient eu en effet leur contre-coup dans la colonie ; il est facile de s'en rendre compte en examinant les dotations des différents chapitres touchant au développement économique en 1880 et en 1900 : ainsi, les dépenses de colonisation qui atteignaient en 1880 4.136.000 francs tombaient graduellement jusqu'à 2.203.000 francs en 1900. Et pourtant l'ère des sacrifices n'était pas close ; la transformation de l'Algérie n'était pas achevée, son outillage économique était insuffisant ; il était indispensable de continuer la construction d'un réseau de routes, d'effectuer des travaux de dessèchement, de mettre en exploitation ses immenses forêts, d'attirer l'immigration française par la création de nouveaux centres de colonisation, de tirer parti, en un mot, des richesses considérables que renferme la colonie. Pour cela, il fallait des capitaux. « Où les trouver ? Mais où les trouvent toutes les colonies qui sont dans la situation où nous sommes, qui ont des revenus et pas de capital : dans l'emprunt, l'emprunt autorisé par la métropole, mais gagé avec leurs ressources propres », disait M. le Gouverneur général Lépine dans son discours d'ouverture au Conseil supérieur, en 1898. La proposition n'était pas nouvelle ; nous avons vu qu'en 1886 M. Tirman demanda sans succès au Parlement d'autoriser l'Algérie à emprunter 50 millions ; en 1891, devant la commission sénatoriale d'étude des questions algériennes, M. Sabatier, ancien député de l'Algérie, s'exprimait en ces termes : « Pour

« utiliser toutes nos richesses, une enquête faite auprès
« des ingénieurs par le gouvernement général a établi
« que l'outillage coûterait 320 millions. Mais où trouver
« ces millions que l'Algérie ne peut se procurer que par
« de nouveaux impôts, que la France ne peut donner et
« qui sont cependant nécessaires au développement de
« la colonie, car quelle est l'exploitation qui ne va à la
« ruine, si elle ne se pourvoit pas de l'outillage néces-
« saire à sa mise en valeur? Eh bien! laissez l'Algérie
« emprunter, emprunter à ses risques et périls, sur sa
« seule signature. Aujourd'hui, vous le lui défendez, car
« l'Algérie n'existe pas; n'ayant pas de personnalité
« civile, elle n'a pas de signature. Faites ce que l'Angle-
« terre a fait pour toutes ses colonies, donnez-lui une
« personnalité civile et une signature, et, confiante dans
« son avenir, l'Algérie empruntera et trouvera. »

Le nouveau régime ayant donné la personnalité civile à l'Algérie, il était naturel de penser aussitôt à la question de l'emprunt; cette faculté d'emprunter avait été considérée comme un des principaux avantages de la réforme, car, malgré son budget propre, les ressources ordinaires de la colonie n'étaient pas suffisantes: il fallait faire appel au crédit. La loi du 19 décembre 1900 a permis de gager sur les recettes du budget algérien le paiement des annuités et l'amortissement de l'emprunt que la colonie sera autorisée à émettre. Toutefois, l'Algérie n'a pas, en cette matière, une liberté absolue. L'article 1^{er} de la loi décide que « le gouverneur général ne

« peut contracter d'emprunts qu'en vertu de délibérations conformes des délégations financières et du conseil supérieur, approuvées par une loi. » La colonie est ainsi protégée contre ses propres entraînements.

Si les décisions des deux assemblées sont contraires, un conflit peut s'élever ; il est absolument nécessaire de le résoudre, car les délibérations des conseils locaux en pareille matière ne peuvent, d'après l'article 1^{er} de la loi, sortir à effet que si elles sont conformes. Avec la législation actuelle, le conflit est à peu près insoluble, car les assemblées algériennes ne siègent pas simultanément comme la Chambre des Députés et le Sénat ; elles siègent successivement. « Le Conseil supérieur, dit l'article 4 du décret du 23 août 1898, se réunit en session ordinaire après la session des délégations financières. » Aucun pourparler ne peut s'engager, aucune entente ne peut se produire, en cas de désaccord entre deux assemblées dont l'une ne fonctionne plus. Il y aurait donc à organiser une procédure de conflit ; elle pourrait consister, à défaut d'une meilleure solution, à donner mandat aux deux commissions des finances des délégations financières et du conseil supérieur, prévues par la loi de 1900, et dont la réunion est assez facile, de trancher les désaccords qui pourraient éclater entre les assemblées algériennes.

Réalisation de l'emprunt. — Le gouvernement général de l'Algérie, voulant donner au développement économique de la colonie sa plus complète expansion, songea

d'abord à un emprunt de 300 millions, et esquissa même un programme d'emploi de cette somme. Mais il renonça bientôt à ce projet trop vaste, qui aurait imposé à la colonie une annuité de 11 à 12 millions, disproportionnée avec ses forces contributives, et dressa un projet d'emprunt de 100 millions, que l'on pouvait assurer avec les excédents budgétaires d'une part, et, d'autre part, à l'aide de prélèvements sur les crédits des travaux neufs; réalisée par fractions de 25 millions, la somme totale eût été employée dans une période de douze années.

Ces propositions furent accueillies avec appréhension par les délégations financières, et l'assemblée des colons, à la session ordinaire de Juin 1901, émit le vœu que toute question d'emprunt fût réservée jusqu'à ce que l'Algérie eût fait l'expérience de ses ressources financières. Toutefois, à l'assemblée plénière, M. Vinci fit valoir les avantages de l'emprunt, montrant quel élément de prospérité il allait jeter dans le pays, et ne craignit pas d'affirmer que l'idée de budget spécial et celle d'emprunt étaient des idées connexes, et que le budget spécial sans emprunt serait un non-sens absolu.

Le vœu des colons et le discours de M. Vinci, président des non-colons, trahissaient-ils une divergence complète d'opinions? Le gouvernement général ne le pensa pas; il estima au contraire qu'il y avait accord pour reconnaître que l'emprunt pouvait être une opération fructueuse pour l'Algérie, mais à la condition de ne pas se lancer à la légère dans une aventure qui risquerait

de compromettre irrémédiablement l'avenir financier du pays. Aussi, pour rester dans les limites de la plus extrême prudence, le gouvernement général présenta à la session extraordinaire des délégations, en novembre 1901, un projet d'emprunt de 50 millions; les ressources nécessaires au paiement des annuités devaient être obtenues au moyen de simples diminutions sur les crédits des travaux neufs, sans rien escompter des plus-values budgétaires; l'emprunt serait réalisable en six ans et remboursable en soixante annuités (1).

La commission spéciale de l'emprunt pour la délégation des colons se montra favorable à ce projet, et se demanda s'il ne conviendrait pas d'envisager l'éventualité où, à la suite de l'emploi du premier emprunt de 50 millions proposé par le gouverneur général, les ressources du budget permettraient la réalisation d'un second emprunt de même somme. Les partisans de cet emprunt de 100 millions en deux portions trouvaient un avantage à demander au Parlement cette autorisation en une seule fois, au lieu d'être obligés d'y revenir dans un temps peu éloigné. Les adversaires de cette combinaison voyaient au contraire un danger à l'autorisation d'emprunter une somme supérieure à 50 millions, par crainte d'un entraînement irréfléchi possible de la part des délégués financiers futurs. Mais la commission fut d'avis de demander pour la colonie l'autorisation éventuelle d'emprunter

(1) Procès-verbaux des Délégations financières. Session extraordinaire de novembre 1901, p. 184.

100 millions, la réalisation de la seconde partie de 50 millions étant subordonnée à la décision des délégations, lorsque cette assemblée jugerait que les ressources du budget lui permettraient de gager cet emprunt.

Cette proposition fut vivement combattue au sein de la délégation des colons. « La modestie même du chiffre
« qui nous est proposé, disait un délégué financier,
« M. Aymes, ne me semble nullement une garantie pour
« l'avenir, car il est à craindre — l'expérience du passé
« le démontre — qu'après avoir engagé des travaux avec
« des crédits trop restreints, on ne soit amené fatale-
« ment à emprunter à nouveau pour achever les opéra-
« tions entamées. Après avoir employé dix millions, il
« en faudra certainement vingt, et nul de nous ne peut
« assigner l'instant et la somme qui marqueront l'ar-
« rêt (1). » Le gouverneur général, M. Revoil, répondit
que le projet d'emprunt restreint ne troublait en rien
l'équilibre budgétaire et ne créait pas d'impôt nouveau :
« Les travaux qui seront exécutés seront la source de plus-
« values nouvelles qui viendront combler, pour une part
« au moins, les insuffisances des crédits ordinaires em-
« ployés à l'annuité. La proposition faite par le gouver-
« nement est sage, prudente, et s'inspire directement des
« intérêts de la colonie. Les délégations n'ont-elles pas
« d'ailleurs en mains l'arme la meilleure vis-à-vis de l'ad-
« ministration : le vote et le contrôle annuels du budget ?

(1) Délégations françaises. Session extraordinaire de novembre 1901. — Assemblée des colons, p. 159.

« La combinaison qui vous est soumise est assurément
« modeste, et ne répond pas aux conceptions premières
« qu'on s'était faites d'un recours de la colonie au crédit
« public. Réalisé dans ces conditions, l'emprunt ne sau-
« rait vous causer d'inquiétude : il laisse absolumentt
« intactes les plus-values que l'expérience du passé vous
« permet d'espérer ; il vous permet d'essayer vos forces
« productives pendant une période assez longue, tout
« en favorisant l'essor du pays ; il constitue cette étape
« par laquelle l'Algérie doit passer pour aborder en
« toute sécurité l'exécution des travaux considérables né-
« cessaires à sa complète évolution économique (1). »

La délégation des colons partagea cette fois l'avis du gouverneur général, et émit le vœu que la colonie fût éventuellement autorisée à faire l'emprunt de cent millions, proposé par la commission des finances (2).

La discussion recommença à l'assemblée plénière des délégations : la commission des finances proposait d'approuver le projet du gouverneur général ; mais M. Bertrand, président de la délégation des colons, combattit vivement le principe de l'emprunt. « Dans mes idées sim-
« plistes, s'écria-t-il, je ne peux pas m'accoutumer à en-
« tendre dire que l'autonomie financière a été donnée à
« l'Algérie pour lui permettre d'emprunter, et je persiste

(1) Délégations financières, novembre 1901. Assemblée des colons, p. 172.

(2) Délégations financières, novembre 1901. Assemblée des colons, p. 177.

« à croire que cette mesure a été prise pour nous per-
« mettre d'administrer sagement nos finances. La situa-
« tion est grave : il faut y réfléchir et tâter le pouls à
« notre budget, voir si pendant un an ou deux les
« excédents budgétaires qu'on suppose vont se produire,
« et c'est alors seulement que nous pourrons agir en
« parfaite connaissance de cause et contracter un em-
« prunt (1). »

Après lui, M. Jourdan se demanda si l'Algérie avait bien la possibilité de faire un emprunt. « La loi du 19 dé-
« cembre 1900 nous impose en 1926 une échéance ter-
« rible, et nous savons qu'à cette date nous ne pourrons
« plus tenir nos engagements. Avant de faire un emprunt
« remboursable en soixante années, je me demande s'il
« ne faut pas se préoccuper de la possibilité de le rem-
« bourser ; il vous sera impossible de faire face au service
« de l'emprunt, et à l'annuité de rachat des chemins
« de fer, et quand on sait ne pas pouvoir rembourser à
« l'échéance, on n'emprunte pas. La revision de notre
« charte d'émancipation est indispensable, mais elle doit
« se faire avant l'emprunt, et M. le Gouverneur général
« serait en excellente posture, s'il disait au Parlement :
« Avant de faire un emprunt, les délégations financières
« ont eu un scrupule ; elles ont craint de ne pouvoir payer
« les dettes contractées (2). »

(1) Délégations financières, novembre 1901. Assemblée plénière, p. 84.

(2) *Ibid*, p. 172.

M. Vinci, président de la délégation des non-colons, s'attacha à dissiper les craintes qui venaient d'être émises (1). « La métropole, dit-il, s'est trompée le jour où elle nous a imposé, à une échéance éloignée, des charges que nous sommes dans l'impossibilité de supporter ; mais elle s'est trompée de bonne foi, et nous lui démon-
trons son erreur.

« Les plus-values budgétaires sont inutiles pour assurer l'emprunt ; sans doute, si le budget se solde en déficit, la situation serait regrettable ; mais cette objection, si elle est vraie en ce qui concerne l'emprunt, l'est également pour toutes les branches de l'activité algérienne, et cela revient à dire que si nous avons un déficit, il faut mettre la clef sur la porte.

« En quoi l'emprunt augmente-t-il vos dépenses ? Sous la forme présentée par le gouvernement, il est la capitalisation immédiate de vos ressources ordinaires pour travaux neufs, qui vous permet de faire en cinq ou six ans ce que vous n'auriez eu qu'en soixante ans, mais cela n'aggrave pas d'un centime vos charges budgétaires. Il y a même, dans l'emprunt, des chances de répercussion avantageuse sur les recettes, et vous me céderez que si pendant cinq ans vous dépensez dix millions par an en Algérie, ces dépenses auront un contre-coup favorable sur les produits du fisc.

« Le vote de cet emprunt est un acte de foi dans la vi-

(1) Délégations financières, novembre 1901. Assemblée plénière. p. 101.

« talité algérienne..... Faisons l'emprunt parce que c'est
« l'outil, et mettons-le entre les mains du bon ouvrier. »

L'assemblée plénière se rangea à cet avis, et, après quelques observations de M. Revoil, adopta la résolution suivante proposée par la commission des finances : « L'assemblée plénière des délégations financières algériennes
« décide :

« Il sera demandé au Parlement l'autorisation d'em-
« prunter une somme globale de cent millions, moyen-
« nant un taux d'intérêt qui ne devra pas excéder 4 °/°,
« amortissement compris. Elle sera remboursable dans
« un délai minimum de soixante ans ; cinquante millions
« seront réalisés immédiatement par fraction annuelle
« de dix millions et dans des conditions qui permettront
« d'appeler le plus grand nombre de concurrents, et avec
« faculté de remboursement dans un délai aussi court que
« possible. Ils seront employés comme suit :

1° *Travaux publics.*

Travaux hydrauliques.....	7.000.000	
Chemins	12.000.000	
Travaux maritimes.....	12.000.000	
		31.000.000

2° *Colonisation.*

A) Amélioration des anciens
centres, assainissement,

A reporter. 31.000.000

	<i>Report.</i> . . .	31.000.000
alimentation en eau potable, réduits défensifs . . .	3.500.000	
B) Création de centres dont les éléments sont déjà prêts, et qui peuvent être effectués dans un temps assez rapide	3.000.000	
C) Extension de la colonisation dans de nouvelles régions, allotissement, voies d'accès, aménagements d'utilité publique	6.400.000	
		12.900.000

3° *Forêts.*

A) Maisons forestières	1.600.000	
B) Ouverture de sentiers et chemins forestiers	3.500.000	
C) Reboisement et mise en valeur des forêts	1.000.000	
		6.100.000
Total		50.000.000

« Les cinquante autres millions seront réalisés ultérieurement après autorisation par décret rendu sur rapport des ministres compétents (1). »

(1) Délégations françaises. Séance du 19 novembre 1901.

C'est dans ces conditions que l'emprunt voté par les assemblées algériennes fut présenté par les ministres de l'intérieur et des finances à l'approbation du Parlement, et ce projet, qui avait été au sein des délégations financières l'objet de vives controverses, ne trouva que des partisans devant les Chambres.

Toutefois, le Parlement n'approuva que la première partie de l'emprunt, c'est-à-dire les cinquante millions qui avaient fait l'objet d'un examen détaillé de la part des assemblées algériennes ; quant à la deuxième partie, le gage lui en parut incertain et l'utilité douteuse. La loi du 7 avril 1902 autorisa le gouverneur général de l'Algérie « à emprunter, à un taux qui n'excéderait pas 3,50 %, « une somme de cinquante millions destinée à assurer « l'exécution des travaux ci-après : ouverture de routes et « chemins, amélioration des ports de commerce, travaux « d'hydraulique agricole, création et amélioration des centres de la colonisation, construction de maisons forestières, reboisement et mise en valeur des forêts. »

Au point de vue de la comptabilité, l'opération (art. 3 de la loi) se présente sous la forme d'un groupement distinct de certaines recettes constituées par la réalisation des fonds d'emprunt, et de certaines dépenses consistant dans l'exécution d'un programme de travaux qui se poursuivent par tranches successives de budget en budget. Ce groupement distinct ne constitue pas, à proprement parler, une unité autonome prenant place à côté du budget ordinaire, présentant des totaux séparés de recettes et de

dépenses ; il demeure compris dans une section du budget, et l'on peut mesurer ainsi l'ensemble des recettes dont on dispose pour un seul exercice, et l'ensemble des dépenses auxquelles elles sont affectées.

L'unité budgétaire n'est donc pas rompue ; le montant de l'emprunt est divisé en tranches annuelles de 10 millions, qui, au fur et à mesure qu'elles sont réalisées, sont versées au trésorier général pour le compte de la colonie ; chaque année le gouverneur, s'inspirant des indications formulées par les assemblées algériennes, leur soumet un programme d'emploi de 10 millions, qu'elles discutent comme elles le font des autres chapitres du budget des dépenses.

Dès la promulgation de la loi, le gouvernement général s'occupa sans retard de la réalisation d'une somme de 15 millions, formant la première partie de l'emprunt, et traita avec quatre sociétés financières : Comptoir national d'escompte, Crédit algérien, Crédit lyonnais, Société générale. En exécution d'une convention intervenue le 5 juin 1902, il fut remis à ces sociétés 32.327 obligations de 500 francs 3 %, amortissables au pair en soixante ans, représentant, au prix de 464 francs par titre, un capital de 14.999.728 francs, puis les sociétés firent elles-mêmes l'émission publique au prix de 480 francs, en se chargeant de tous les frais.

L'émission eut lieu le 15 juillet 1902 avec un plein succès : le nombre des titres souscrits dépassa 200.000, et il y eut près de 23.000 souscripteurs, ce qui semble bien

indiquer que les titres sont allés au public, au lieu de rester, comme on aurait pu le supposer, aux mains de grands établissements financiers ; 100 francs furent payés à la souscription et 380 à la répartition.

Le gouvernement général plaça provisoirement douze millions en obligations du Trésor rapportant $2,3/4\%$ par an, afin de ne pas laisser ces sommes inutilisées jusqu'au moment de leur emploi.

Sur les fonds ainsi réalisés, cinq millions de francs furent, suivant le vote des assemblées algériennes, rattachés au budget de 1902, sous forme de budget exceptionnel, pour permettre d'entreprendre immédiatement des travaux. Les dix autres millions furent affectés au budget de 1903.

Les assemblées algériennes, dans leur session de mai 1903, décidèrent d'emprunter, au cours du second semestre de 1904, une nouvelle somme de 15 millions permettant, avec les reliquats non dépensés des crédits précédemment ouverts, d'inscrire au budget de 1904 un crédit de 10 millions, et un crédit au moins égal au budget de 1903. L'État du marché financier fit craindre que l'emprunt ne fût émis à un taux assez élevé. Pour remédier à cette situation, les délégations avaient pensé faire appel à la Banque de l'Algérie, dont les conditions auraient été assez avantageuses pour permettre un emprunt temporaire et remboursable à bref délai, parant ainsi aux nécessités les plus urgentes du budget sur ressources extraordinaires. Mais une loi aurait été nécessaire pour

autoriser cette opération, et l'on préféra attendre que les conditions d'émission fussent favorables. Un nouveau traité fut signé les 18 et 22 novembre 1904, et l'émission eut lieu le 15 janvier 1905. Elle comportait 33.708 obligations ; le prix de vente, en raison de la situation du marché, n'avait été que de 445 francs.

Enfin la dernière tranche de l'emprunt, comprenant une somme de 20 millions, a été émise le 5 avril 1906. Le prix payé par les sociétés financières qui ont traité l'émission a été de 452 fr. 50 centimes par obligation.

Emploi des fonds d'emprunt. — Lorsque l'emprunt de 50 millions fut autorisé par le Parlement, le gouverneur général, M. Revoil, obtint que, dès l'exercice 1902, la colonie pût en bénéficier. Aussi cet exercice comporta-t-il un budget exceptionnel, ainsi compris tout d'abord :

Travaux publics.....	2.100.000 fr.
Colonisation	1 200.000 »
Forêts.....	420.000 »
	3.720.000 »

Les délégations financières, sur l'observation que la première tranche de l'emprunt était de 15 millions au lieu de 10, que la section extraordinaire du budget de 1903 ne comportait que 10 millions de dépenses, et que par conséquent une somme de 1.280.000 francs allait rester inutilisée dans les caisses du Trésor, décidèrent que 5 millions seraient affectés au budget exceptionnel de 1902, et ainsi répartis :

Travaux publics.....	2.830.000 fr.
Colonisation.....	1.620.000 »
Forêts.....	550.000 »

Total : 5.000.000 »

Un programme général d'emploi de la totalité des fonds d'emprunt fut approuvé ; les grandes sections des travaux publics, colonisation, forêts, furent subdivisées, et à chaque subdivision fut affectée une somme dont le montant fut approuvé par les assemblées algériennes. Ce programme était conforme à celui qui avait été proposé par la commission des finances des délégations financières et voté par celles-ci.

Sur les 5 millions affectés en 1902 aux travaux publics, à la colonisation, aux forêts, 1.897.149 francs ne furent pas employés. A quoi tenait cette inutilisation ? Les services auxquels étaient affectés les fonds d'emprunt étaient déjà dotés sur le budget ordinaire ; le personnel était insuffisant pour exécuter des travaux subitement grossis dans des proportions considérables ; enfin les formalités administratives étaient fort longues ; les plans et devis n'étaient pas prêts.

Que devint le reliquat ainsi inutilisé ? Il ne pouvait être question de le verser à la caisse de réserve, car on n'emprunte pas pour faire des économies ; mais serait-il reporté au budget suivant, ou bien resterait-il simplement dans la caisse du Trésor ? « Les différentes portions de « l'emprunt, dit l'article 3 de la loi du 7 avril 1902,

« seront au fur et à mesure de leur réalisation portées à
« un compte de Trésorerie du Trésorier général de l'Al-
« gérie. Les crédits correspondant aux dépenses à effectuer
« au titre de chaque exercice seront annuellement ouverts
« au budget de l'Algérie qui comprendra à une ligne
« spéciale une évaluation de recettes égale au montant
« des crédits. En fin d'exercice, une somme égale au mon-
« tant des paiements sera transportée du compte de Tré-
« sorerie visé ci-dessus à la ligne de recettes dont il
« s'agit. »

Le compte de l'emprunt se solde donc à la fin de chaque année d'une façon définitive : il comprend en dépenses le montant des paiements réellement effectués pendant l'exercice, et en recettes une somme mathématiquement égale. Le législateur a voulu éviter que des reports successifs chevauchant sur les exercices n'engendrent des disponibilités sans affectation spéciale dont l'administration disposerait à son gré, et les reliquats des divers exercices restent au compte de trésorerie en conservant leur affectation première.

Le programme des travaux à accomplir avec les fonds d'emprunt est soumis chaque année aux délégations financières. Mais des tiraillements se sont produits, à chaque session, entre elles et l'administration, qui n'a pas toujours tenu compte des modifications apportées à ce programme. Quels sont donc les droits respectifs de l'administration et des corps élus en matière d'emploi des fonds d'emprunt ?

L'administration a toujours soutenu qu'elle n'avait à tenir compte de l'avis des délégations ni pour la confection de son programme, ni pour l'ordre de priorité entre les travaux. C'est ainsi qu'à la session de mai 1902, le programme des travaux fut déposé sur le bureau des diverses délégations, et non pas sur celui de l'assemblée plénière, qui n'a jamais été consultée à ce sujet, bien que ce soit elle, et non les délégations séparées, qui vote le budget. De plus, en effectuant leurs communications, les commissaires du gouvernement ont toujours pris soin de faire observer que le gouvernement général n'était pas lié par l'avis qui pouvait être donné. « D'une façon générale, disait M. Flamant, directeur des travaux publics (1), « je ne pense pas qu'il entre dans les vues du gouverneur « général de vous soumettre les projets détaillés des travaux qu'il a l'intention de mettre à exécution. On vous « demande des avis sur l'affectation avec des chiffres plus « ou moins approximatifs, mais l'approbation proprement dite des projets doit rester au gouverneur général. Les projets vous sont soumis avec des indications « suffisantes pour vous faire apprécier l'utilité des travaux, « et une évaluation plus ou moins exacte de la dépense, « mais l'examen des projets ne vous appartient pas. »

Si l'examen des projets n'appartient pas aux délégués financiers, une communication du gouvernement ne peut

(1) Assemblée des colons du 2 juin 1902 — Procès verbaux, p. 492.

être qu'un acte gracieux et de pure forme qui ne saurait l'engager. Il demeure donc libre avant comme après sa communication.

Les délégations, pour résister à l'arbitraire gouvernemental, auraient seulement le pouvoir de ne pas voter la tranche suivante de l'emprunt, mais ce serait une détermination bien grave, car ce n'est pas l'Administration, mais la colonie, qui serait frappée par ce refus ; il entraînerait d'inextricables difficultés, si les chantiers de travaux publics étaient brusquement fermés, alors que les contrats sont en cours et les ouvrages à moitié construits.

En votant un crédit ordinaire ou un crédit extraordinaire, c'est toujours une autorisation de dépenses que donnent les délégations financières. Ce consentement n'a de valeur qu'à la condition d'être éclairé ; comment le serait-il, s'il porte sur des chiffres globaux qui n'ont pas de signification bien précise s'ils peuvent s'appliquer indifféremment à une multitude d'objets différents ? L'Administration doit donc présenter pour chaque tranche d'emprunt des programmes et des prévisions de dépenses s'adaptant le plus exactement possible à la réalité. En agissant ainsi, elle se conformerait au vœu du législateur qui, en supprimant en matière de fonds d'emprunt les reports d'un exercice à l'autre, a voulu éviter des surprises et permettre aux délégations de suivre commodément l'emploi des fonds. Il est donc juste que les corps élus aient le droit d'examiner les programmes de travaux

et de donner des indications qui ne sont sérieuses que si elles sont écoutées. Mais, en l'état actuel, il n'est guère possible d'obliger l'Administration à se conformer exactement au programme élaboré par les délégations, et cette lacune devrait être comblée lorsque la « charte algérienne » sera l'objet d'une refonte.

L'Administration d'ailleurs se montra conciliante; il fut convenu, dans la séance plénière du 11 juin 1903, que l'Administration dresserait le programme des travaux et que les délégations indiqueraient un classement auquel l'Administration se conformerait en principe, « sauf à donner aux délégations tous renseignements, toutes justifications sur les motifs qui ont pu l'amener à ne pas tenir compte des indications des délégations (1). »

La division d'attributions ainsi comprise a certains avantages : sans entraver l'initiative de l'Administration, qui a seule qualité pour agir, elle permet d'en corriger les erreurs, s'il s'en produit. Mais, dans la pratique, la coopération des éléments d'action et de contrôle ne donne pas la complète satisfaction qu'on pourrait supposer ; ce qui lui manque, c'est une base solide : « A parler franc, disait M. de Solliers, il n'y a jamais eu de programme d'emprunt ; on va nécessairement à l'aventure (2). »

(1) Discours de M. Julien, directeur des travaux publics, à l'assemblée plénière des délégations. Procès-verbaux, 1903, p. 128.

(2) Rapport général sur le projet de budget pour l'exercice 1906, p. 53.

M. Julien, directeur des travaux publics, a, dans la séance du Conseil supérieur du 19 juin 1903, donné comme excuse de cette absence de plans que toutes les fois qu'on entreprend un grand programme, il faut un certain délai pour étudier les projets. « C'est ainsi, disait-il, que pour
« le programme Freycinet, il a fallu cinq ans pour em-
« ployer les fonds. » Il semble plus rationnel d'étudier les projets d'abord et d'emprunter ensuite. « Pour faire
« adopter l'emprunt par les pouvoirs publics, disait
« M. de Saint-Germain à la séance plénière du 11 juin
« 1903, il avait fallu dresser tout au moins un semblant
« de programme ; on a vidé tous les cartons du service
« des ponts et chaussées, on a fait masse et bloc de tous
« les vieux dossiers. C'est ainsi qu'a été fait un pro-
« gramme que j'ai toujours considéré comme un chef-
« d'œuvre d'incohérence. En effet, si les projets exhumés
« dormaient dans les cartons, c'est qu'ils avaient tou-
« jours présenté une urgence secondaire. Employés
« comme ils le sont, en dehors de toute préoccupation
« d'un grand effort à réaliser qui donne une plus-value à
« l'exploitation algérienne, les fonds d'emprunt tendent
« à devenir un moyen commode, mais extrêmement
« coûteux, d'augmenter les crédits du budget ordinaire. »
« Par suite de cette absence de programme, l'administra-
tion a été conduite à exécuter des projets de médiocre importance et à éparpiller ses efforts dans toutes les directions sans grand avantage final ; et ce désordre a eu pour conséquence que l'Algérie devra dépenser beaucoup plus

qu'elle ne l'avait cru au début. Les sommes empruntées, quand elles auront été complètement dépensées, auront reçu les affectations suivantes :

Travaux publics (travaux hydrauliques, routes et chemins, travaux maritimes).....	29.729.285 fr.	»
Colonisation (amélioration et création de centres).....	12.320.465	»
Forêts (chemins et sentiers, reboisement, défense contre l'incendie).	6.054.250	»
Territoires du Sud (routes, travaux hydrauliques et de colonisation).. <td>1.521.000</td> <td>»</td>	1.521.000	»
Frais d'émission de l'emprunt.....	32.745	50
Réduction provenant des conditions de la réalisation.....	342.254	50
TOTAL..	50.000.000 fr.	»

Il est impossible d'arrêter les travaux en cours sans risquer de perdre le bénéfice des sacrifices déjà faits, et d'ailleurs personne ne s'était dissimulé que les 50 millions empruntés seraient insuffisants, et qu'un second appel au crédit public serait nécessaire.

Emprunt projeté — Les délégations financières, à la session de 1906, émirent un vote de principe sur le projet d'un nouvel emprunt (1), et le gouverneur général a présenté, à la session de mars 1907, un rapport sur ce

(1) Le seul opposant a été M. Bertrand, président de l'assemblée plénière des délégations.

projet. « C'est faire acte de bonne administration, dit « M. Jonnart, que de réaliser en quelques années, avec « les ressources de l'emprunt, le programme des tra- « vaux publics dont l'exécution traînerait pendant « cinquante ans, si l'on n'y employait que les res- « sources ordinaires du budget. »

Le chiffre de l'emprunt devait, d'après le projet du gouverneur général, s'élever à 150 millions de francs ainsi répartis :

Chemins de fer.....	70.444.200 fr.
Travaux publics.....	52.200.700 »
Colonisation.....	15.000.545 »
Forêts.....	8.000.000 »
Assistance publique.....	2.480.241 »
Postes et télégraphes.....	1.920.000 »
TOTAL.....	150.045.686 »

Il ne s'agissait plus seulement de terminer les ouvrages commencés en 1902, mais aussi de leur en adjoindre d'autres destinés à les compléter. Aussi les délégations financières, estimant que l'examen de ce vaste programme exigeait une attention minutieuse, nommèrent une commission spéciale de l'emprunt, dans laquelle les diverses régions de l'Algérie étaient représentées, pour s'occuper de la partie technique du programme proposé, déterminer la nature et le nombre des ouvrages, et présenter ensuite ses conclusions à l'assemblée plénière.

La pensée qui se dégagea bientôt des travaux de la commission fut qu'avec le projet du gouvernement il ne serait pas possible de doter suffisamment les chemins de fer. Depuis 1892, l'Algérie n'avait pas construit un seul kilomètre de voie ferrée, et les conseils généraux étaient unanimes à réclamer de nouvelles lignes ; aussi la commission de l'emprunt augmenta-t-elle de trente cinq millions le chiffre de l'administration. Le gouverneur général accepta le nouveau programme, et proposa d'emprunter cent soixante-quinze millions, en ne prévoyant sur la caisse de réserve qu'un prélèvement de dix millions en dix ans. M. de Solliers, rapporteur général de la commission, se contentait d'un emprunt de cent quarante millions, en prenant quarante-cinq millions tant sur la réserve que sur les crédits ordinaires. C'est une opinion mixte qui prévalut à la commission de l'emprunt, qui décida de faire appel au crédit public pour cent soixante millions, de prévoir vingt millions à la réserve et cinq millions sur les crédits ordinaires.

La commission des finances des délégations estima ce chiffre encore insuffisant, et fut d'avis de demander à l'emprunt cent soixante-quinze millions au lieu de cent soixante millions prévus par la commission de l'emprunt ; elle craignit, en effet, que les excédents de la caisse de réserve ne fussent pas aussi élevés dans les exercices futurs qu'ils l'avaient été dans le passé, et préféra prévoir un emprunt plus élevé que d'être obligée de suspendre les travaux. Pour la même raison, elle refusa de faire coopérer

le budget ordinaire aux dépenses du programme à exécuter ; les excédents futurs de recettes servant en effet de gage à l'emprunt, ne paraissait-on pas vouloir imputer deux dépenses différentes sur une ressource unique, en employant ces excédents à gager l'emprunt et en voulant aussi les faire servir à des travaux du programme ? La commission des finances pensa qu'il fallait réserver l'avenir, laisser son élasticité au budget, lui permettre de parer à toutes les nécessités éventuelles, de supporter les fluctuations auxquelles il peut être exposé. Elle proposa en conséquence de ne prendre que dix millions sur les réserves ; toutefois, elle admit en outre, comme la commission de l'emprunt, que certains travaux seraient exécutés sur les excédents du fonds de réserve ; elle dépassa même à cet égard le chiffre de la première commission, se rendant compte d'ailleurs que pour ces travaux l'époque et les conditions d'exécution demeuraient forcément incertaines et aléatoires ; elle dressa un programme additionnel, complémentaire, en rejetant sur les excédents de la caisse de réserve une partie des travaux qui devaient être imputés sur l'emprunt.

Cette proposition fut très vivement combattue à l'assemblée plénière par quelques délégués financiers, notamment par MM. Henri Robert, Cuttoli et Hippolyte Giraud, qui refusaient d'engager à l'avance les disponibilités futures. Mais M. Mallet, commissaire du gouvernement, estima que cette combinaison n'avait rien de téméraire : « Elle revient à ne faire les travaux que sur

« vos économies, au fur et à mesure que vous les réalisez,
 « et même dix-huit mois après, car c'est seulement à la
 « suite du règlement du budget de chaque exercice que
 « vous pouvez disposer des excédents de recettes (1). »
 Après lui M. Morinaud, président de la commission de
 l'emprunt, appuya la proposition de la commission des
 finances : « Il faut, dit-il, élargir le programme et engager
 « votre caisse de réserve ; ne la laissez pas grossir dans
 « des proportions exagérées : faites comme la Tunisie.
 « L'administration tunisienne, qui peut être citée en
 « exemple, a proposé au gouvernement de sanctionner
 « un programme de travaux de 125 millions, dont 75 à
 « provenir de l'emprunt et 50 à prélever sur les ressources
 « ordinaires et la caisse de réserve ; vous devez agir
 « ainsi (2). »

L'assemblée plénière des délégations financières se
 rangea à cet avis (3) ; un certain nombre de travaux pu-

(1) Délégations financières. Procès-verbaux. Séance du 8 avril 1907,
 p. 418.

(2) Délégations financières. Procès-verbaux. Séance du 9 avril 1907,
 p. 497.

(3) L'assemblée plénière vota le projet de résolution suivant :

Article premier. — Le gouverneur général de l'Algérie est autorisé
 à réaliser par voie d'emprunt, à un taux d'intérêt qui n'excèdera
 pas 3,50 0/0, une somme de cent soixante-quinze millions de francs,
 remboursable en soixante ans au plus, en vue de l'exécution des tra-
 vaux ci-après :

I. Travaux complémentaires du réseau ferré existant.

II. Construction de chemins de fer entre :

Relizane et Prévoist-Paradol, en remplacement de la ligne actuelle ;
 Relizane-Uzès le-Duc ;

blics ont été ajoutés au programme primitif, de telle sorte que celui-ci comporte finalement une dépense de 206 millions ; il y sera fait face : 1° au moyen d'un emprunt de 175 millions ; 2° par un prélèvement de 31 millions sur les fonds de réserve au fur et à mesure des excédents qui se produiront.

L'utilité des travaux projetés est indiscutable ; mais, l'emprunt étant ainsi admis, le budget algérien est-il en mesure d'en supporter la charge ?

Sidi-bel-Abbès et Tizi ;
 Mascara et Uzès-le-Duc ;
 Tlemcen et Beni-Saf ;
 Berroughia et Djelfa ;
 Ténès et Orléansville ;
 Bouïra et Aumale ;
 Constantine et Djidjelli ;
 Aïn-Beïda et Tebessa (direct) avec embranchement La Meskiana-Morsott.

III. Ouverture de routes et chemins.

IV. Amélioration des ports de commerce.

V. Travaux d'hydraulique agricole.

VI. Création et amélioration de centres de colonisation.

VII. Construction de maisons forestières. — Reboisement et mise en valeur des forêts.

VIII. Amélioration des centres hospitaliers.

IX. Amélioration des hôtels des postes d'Oran et d'Alger.

X. Construction d'un circuit téléphonique entre Constantine et Tlemcen (partie située sur le territoire algérien).

XI. Participation de l'Algérie dans la dépense d'établissement d'un câble sous-marin entre Marseille et Philippeville.

Art. 2 — Les fonds provenant de l'emprunt contracté en conformité de la loi du 7 avril 1902, pourront être employés à l'exécution des travaux prévus à l'article 1^{er} ci-dessus.

Situation financière. — La situation financière, a-t-on dit, est le miroir de la situation économique ; la prospérité des finances d'un pays est liée à la prospérité de son commerce. Or le mouvement commercial algérien, malgré l'avilissement du prix des vins, s'est accentué d'une façon progressive, passant de 535 millions en 1900 à 639 millions en 1904 ; il a été de 612 millions en 1905, et de 667 millions en 1906 (278 millions pour les exportations et 389 millions pour les importations). Les importations ne présentent qu'une avance assez faible, 5.167.000 francs ; les exportations, en revanche, offrent une poussée remarquable, et sont en augmentation de près de 50 millions sur celles de 1905 (1). Cette plus-value doit être attribuée en bonne partie à la récolte des céréales de l'année 1906 et à l'exploitation progressive des richesses du sous-sol ; l'étude des tableaux détaillés du commerce montre qu'il y a une amélioration sensible dans la mise en valeur de la colonie ; les cultures se sont étendues à de nouveaux produits dont le rendement est plus stable et l'écoulement mieux assuré.

Une preuve indéniable de l'activité économique de l'Algérie est également fournie par l'étude comparative des chemins de fer d'intérêt général ; les recettes sont passées de 23 millions en 1896 à 29 millions en 1901,

(1) Ce résultat est d'autant plus frappant que les exportations ne sont plus évaluées, comme autrefois, d'après leur valeur en France, mais d'après leur valeur en Algérie, et les prix moyens des marchandises sont évalués par une commission qui siège à Alger.

35 millions en 1905 et 38 millions en 1906, accusant ainsi en dix ans une augmentation de quinze millions, soit de 65 % du chiffre de 1896.

La situation financière n'est pas moins brillante; les excédents de recettes ont atteint, depuis cinq ans, les chiffres suivants :

1902.	2.098.680 fr.
1903.	4.620.474 »
1906.	3.412.865 »
Total.	10.131.989 fr.

Il résulte de la comparaison des divers exercices que l'accroissement moyen des recettes pendant cette période est de 1.644.915 francs; mais si l'on remarque que ce résultat a été obtenu malgré la détaxe des sucres et l'abaissement du tarif postal, qui ont respectivement diminué les recettes de 4.000.000 de francs et de 1.800.000 francs, la moyenne des augmentations annuelles ressort à 2 millions 685.000 francs.

La vitalité et l'élasticité du budget algérien sont donc démontrées. Mais était-il bien prudent d'escompter seulement la marche ascendante des recettes pour parer à la fois à l'accroissement des dépenses et au surcroît de charges entraîné par l'emprunt? Il faut remarquer, en effet, que les produits des forêts et du domaine donnent à eux seuls une augmentation moyenne de plus de

516.000 francs (1) ; or cette progression ne pourra se maintenir. Le produit du domaine disparaîtra quand la réalisation des biens domaniaux sera terminée, quand l'exploitation forestière aura atteint son plein développement ; les recettes seront alors constantes et ne pourront plus être influencées que par les variations des cours. D'autre part, il est juste de reconnaître qu'il y a eu également une progression dans les dépenses, et si l'on prend la moyenne de cette progression, on trouve annuellement, de 1900 à 1906, une augmentation de 1.600.000 fr. dans les dépenses.

Toutefois, il y a eu des dotations nouvelles, notamment pour les Postes et Télégraphes et pour l'Instruction publique, et il ne faut pas comparer les efforts énormes faits à titre exceptionnel à une augmentation constante des dépenses ; aussi peut-on arriver à dégager, sans faire preuve d'un optimisme exagéré, un excédent de recettes annuel d'un million. Cet excédent annuel sera le gage de l'emprunt.

Un emprunt de 175 millions représente, en effet, une annuité d'environ 7 millions, à laquelle il convient d'ajouter la somme nécessaire pour couvrir les dépenses d'entretien des travaux neufs dans la période de réalisa-

(1) V. Tableau des budgets algériens de 1902 à 1906. Annexe au rapport fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de budget pour l'exercice 1908, par M. H. Vérola, délégué financier. — Procès-verbaux des délégations financières, 1907, p. 6.

tion, soit environ 2 millions. C'est donc en tout 9 millions qui s'ajouteront progressivement aux dépenses, dans l'intervalle d'environ dix ans que l'administration compte pour la réalisation complète de l'emprunt ; en échelonnant l'emprunt sur cette période de dix ans, les excédents budgétaires suffiront donc à assurer le paiement des annuités. Il faut ajouter d'ailleurs que les travaux exécutés permettront de retirer des bénéfices certains, soit que ces bénéfices doivent se produire sous forme de taxes ou revenus entrant dans le trésor public, soit qu'ils consistent, d'une façon générale, dans un mouvement ascensionnel de l'ensemble des recettes, dû au développement de la colonie.

Cependant, l'administration algérienne voulut assurer, d'une façon encore plus sûre, le gage de l'emprunt. Le Gouvernement général rechercha, parmi les impôts nouveaux, celui qui frappait au moindre degré l'ensemble des contribuables, et constituerait pour chacun d'eux la charge la plus légère ; il songea à demander à un impôt sur le tabac l'accroissement de recettes nécessaire pour compenser la détaxe des lettres et celle des sucres. Cette proposition souleva parmi les colons de vives protestations ; elle trouva des adversaires au sein du Conseil supérieur et des Délégations financières, qui votèrent une motion d'ajournement. M. Jonnart parvint à démontrer l'exagération de ces craintes ; il rappela que l'impôt sur le tabac, consommation de luxe, n'était pas vexatoire, et que toutes les nations l'avaient adopté ; que les droits

qu'on se proposait d'établir représenteraient au plus un tiers de la charge supportée par la consommation française ; il fit ressortir enfin que cet impôt avait l'avantage d'être assez productif et assez élastique pour couvrir les annuités du futur emprunt.

Les délégations algériennes se sont rendues à ces raisons et ont adopté les propositions gouvernementales. Suivant l'expression de M. de Peycrimhoff, commissaire du gouvernement, « l'expérience prouve que, pour un minimum donné de charges et de difficultés, l'impôt des tabacs fournit un maximum de recettes qu'on peut graduer suivant les besoins. »

La nouvelle taxe consiste essentiellement dans : 1° une taxe spéciale de reconnaissance de 1 centime par kilogramme sur les tabacs en feuilles ; 2° un droit de consommation intérieure variable suivant la qualité des tabacs, mais, en somme, assez modique (1 fr. 50 à 5 francs par kilogramme). Le produit de la nouvelle taxe est évalué à 3.820.500 francs, déduction faite des frais de recouvrement qui atteignent 535.000 francs. Le rendement, pour les deux premiers mois de 1907, s'est élevé à 750.000 francs et permet d'espérer que les prévisions seront dépassées (1).

L'annuité du futur emprunt est donc largement assurée. Les finances de l'Algérie sont saines et son budget,

(1) Discours de M. Jonnart, gouverneur général, pour l'ouverture de la session ordinaire des Délégations financières algériennes (11 mars 1907). Procès-verbaux, p. 17.

comme le disait M. de Solliers, rapporteur général de la commission de l'emprunt, est en passe de devenir pléthorique. C'est déjà ce que pressentaient les adversaires de l'impôt sur le tabac, qui déclaraient cette taxe inutile.

« Nous avons encore en perspective, écrivait le rapporteur général, une surtaxe de 50 francs par hectolitre d'absinthe ou d'anisette qui, pour 50.000 hectolitres, donneraient deux millions et demi. Enfin, les gisements miniers, qui sont en pleine prospérité, tous les métaux étant devenus fort chers, pourront nous procurer un ou deux millions. Enfin, si malgré tout un mécompte menaçait de se produire, on aurait encore pour y parer l'accroissement du tarif de l'impôt sur le tabac (1). »

Enfin, la caisse de réserve de l'Algérie se présente sous le meilleur aspect, et fait ressortir, à la fin de 1906, outre son plein indisponible de dix millions, un avoir disponible de 1.400.000 francs, après que les prélèvements autorisés ont été effectués.

L'Algérie n'est pas un pays surtaxé; il ne s'y trouve pas d'impôt foncier rural, ni de taxes successorales. Aussi certains auraient-ils voulu un emprunt plus ample encore, et en porter le chiffre à 250 millions. D'autre part, les intérêts régionaux se plaignent à l'envi de l'insuffisance du lot qui leur échoit dans les entreprises à réaliser. Alger, Constantine et Oran sont aux prises, et

(1) Rapport fait au nom de la commission de l'emprunt, p. 48.

chacun de ces trois départements voudrait augmenter sa part aux dépens de celle du voisin. Mais les délégations financières, organe de l'intérêt général, sauront s'élever au dessus des compétitions du particularisme local. La limitation de l'emprunt, d'un commun accord, à 175 millions, a été inspirée par un souci de prudence, et les assemblées algériennes reconnaissent qu'aucun projet ne pouvait être plus heureusement adapté aux besoins les plus pressants en même temps qu'aux facultés financières de la colonie.

CHAPITRE V

AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE

Le gouvernement de l'Afrique occidentale française fut créé par décret du 15 juin 1895, qui mit le Sénégal sous l'autorité immédiate du gouverneur général, et plaça sous sa haute direction politique et militaire, en leur laissant leur autonomie administrative et financière, les colonies de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Soudan français.

Le décret du 17 octobre 1899, réorganisant le gouvernement général en y comprenant le Sénégal, la Guinée française, la Côte d'Ivoire et le Dahomey, a partagé le Soudan français en cinq morceaux, dont quatre ont été rattachés aux quatre colonies énumérées, et dont le cinquième forme deux territoires militaires relevant du gouverneur général. On avait voulu, par l'institution du gouvernement général, donner une direction unique à des aspirations quelquefois divergentes, et centraliser les moyens de répondre à certains besoins de protection et de défense. Mais les colonies soumises au gouverneur général ne perdaient pas leur personnalité ; le gouvernement général

était un simple groupement, mais non une personne administrative distincte ; il n'y avait pas de budget spécial correspondant à ce groupement. Il fallait créer autre chose qu'une entité politique et militaire ; il fallait réunir les colonies intéressées sous une direction unique, avec un budget commun ; il fallait créer des services généraux de l'Afrique occidentale française, et dégager davantage la personnalité du gouverneur général.

Le décret du 1^{er} octobre 1902 donna au gouvernement général de l'Afrique occidentale française un organisme financier distinct, la section spéciale du budget des territoires de la Sénégambie-Niger, qui lui assurait des moyens d'action distincts de ceux des colonies particulières. Le gouverneur général est assisté d'un conseil de gouvernement, auquel sont soumis les budgets des colonies et territoires, et qui donne son avis sur toutes les questions de finances, de douanes, de travaux publics, et d'administration générale.

Cette réorganisation de l'A. O. F. rencontra une approbation unanime dans le monde colonial. M. Auguste Terrier, secrétaire général du Comité de l'Afrique française, s'exprimait ainsi (1) : « La principale utilité du nouveau décret se trouve dans l'unité financière qu'il donne à l'Afrique occidentale. Les colonies qui la composent ont des intérêts économiques communs ; des travaux publics sont nécessaires qui les intéressent toutes à la

(1) *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, novembre 1902.

« fois, ou plusieurs d'entre elles par groupes, par exemple
« la pénétration des voies ferrées, l'aménagement des
« voies navigables, l'amélioration de l'état sanitaire. C'est
« ici que l'esprit pratique qui a présidé à la conception du
« nouveau décret a trouvé une solution ingénieuse qui
« peut suffire tout au moins aux nécessités d'un avenir
« de plusieurs années. Ce budget des territoires de la
« Sénégalie et du Niger, qui est placé dans la main du
« gouverneur général, se complètera par des subventions
« des colonies côtières, et c'est avec l'ensemble des res-
« sources ainsi réunies que le gouverneur général pour-
« suivra l'exécution du programme de mise en valeur qui
« intéresse tout l'Ouest africain ; c'est sur ce budget que
« la métropole, — et l'initiative privée, nous l'espérons
« — lui feront confiance pour mettre à sa disposition
« les capitaux nécessaires à ses travaux publics. »

Le décret du 18 octobre 1904 marque la dernière étape de l'évolution qui a fait de l'A. O. F. une personnalité administrative. Le gouverneur général est dégagé de tout souci d'administration directe. C'est une autorité unique, supérieure, et sous ses ordres sont placés cinq lieutenants-gouverneurs. Tous les pouvoirs de nomination sont concentrés en principe dans ses mains ; il dispose d'un budget considérable, entièrement distinct, où se traduisent tous les actes de la vie commune de ce vaste ensemble.

Réalisation de l'emprunt. — On a pu dire avec raison que « l'Afrique occidentale française était née le jour où

« elle a eu besoin d'argent » (1), et la faculté d'emprunter apparaissait comme le principal avantage de la réforme. Aussi, à l'ouverture de la session ordinaire du Conseil général du Sénégal, qui eut lieu le 15 novembre 1902 à Saint-Louis, le gouverneur général, M. Roume, prononça-t-il un discours programme dans lequel il annonçait son intention de faire appel au crédit public pour favoriser le développement de la colonie. « La réforme qui vient de s'opérer, dit-il, ne s'est pas bornée à modifier quelques désignations de titres, à agencer d'une façon différente le fonctionnement de quelques rouages administratifs. Non, Messieurs, il s'est produit un changement profond qui, j'en suis sûr, exercera la plus heureuse influence sur les destinées de ce pays. Vous trouverez au premier chapitre des dépenses du budget une prévision de 200.000 francs destinés à contribuer au service de l'intérêt et de l'amortissement d'un emprunt, et cette modeste rubrique renferme presque toute l'économie du nouveau régime. Cet emprunt, d'après nos projets, ne sera pas contracté par le Sénégal seul, mais par le gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Vous vous souvenez des difficultés insurmontables que vous avez rencontrées, il y a trois ans, malgré le bon état de vos finances, pour contracter un emprunt qui ne fût pas conclu à des conditions trop onéreuses. La réalisation de l'unité de direction finan-

(1) Leçon faite à l'Enseignement colonial de la Chambre de commerce de Lyon, par M. Brouilhet, professeur à la Faculté de Droit.

« cière de l'Afrique occidentale va les aplanir singulière-
« ment et nous permettre de les surmonter. Le crédit
« que l'on accorde difficilement ou même que l'on n'ac-
« corde pas à des colonies nouvelles, ne disposant que
« de budgets relativement faibles et dont on peut con-
« tester l'élasticité, on est, et avec raison, infiniment
« plus disposé à l'accorder à cette nouvelle et grande
« personne morale qu'est l'Afrique occidentale française.
« Tout me fait espérer que le Parlement ne refusera pas
« sa sanction souveraine à une mesure qui, sans grever
« d'une charge effective les finances de la France, con-
« tribuera puissamment à la mise en valeur de son
« domaine africain, pour l'acquisition duquel elle s'est
« imposée tant de sacrifices de toutes sortes, qu'il ne
« voudra pas laisser improductifs. »

M. Roume déploya une grande activité pour la réalisation du projet d'emprunt. Dès le 20 décembre 1902, il prenait un arrêté qui fixait les chiffres et les conditions de cet emprunt, pour lequel il demandait la garantie de la métropole (1) :

Article 1^{er}. — Il y a lieu pour le gouvernement général de l'Afrique occidentale française de contracter un emprunt de la somme de 65 millions de francs, remboursable dans un délai de cinquante années, avec la garantie expresse du gouvernement de la République française, pour permettre l'exécution des travaux d'utilité publique

(1) *Journal officiel du Sénégal et dépendances* du 27 décembre 1902.

et d'intérêt général suivants, et le remboursement des emprunts ci-après.

(Suit une énumération).

Art. 2. — Les colonies de l'Afrique occidentale française, intéressées dans l'emprunt projeté, devront inscrire aux dépenses obligatoires de leurs budgets respectifs, et au fur et à mesure de la réalisation des portions de l'emprunt en ce qui les concerne, les sommes nécessaires pour faire face à leurs intérêts et à leur amortissement. Ces sommes seront versées à titre de contribution spéciale au budget du gouvernement général chargé de pourvoir aux charges globales de l'emprunt.

Saint-Louis, le 20 décembre 1902.

E. ROUME.

Le Parlement allait être bientôt appelé à donner son approbation à ce projet. Le 23 mars 1903, le ministre des colonies et le ministre des finances déposèrent sur le bureau de la Chambre le projet de loi concernant l'emprunt de 65 millions, et lui accordant la garantie du gouvernement de la République française. Le rapport fut rédigé par M. Lucien Hubert, député, au nom de la commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies, et la Chambre des députés adopta sans discussion le projet dans la séance du 6 avril 1903, après déclaration de l'urgence.

Le projet vint en discussion à la séance du Sénat du 16 juin 1903 ; un rapport fut présenté au nom de la com-

mission des finances par M. Saint-Germain, qui demanda la suppression de l'obligation pour la colonie de n'employer que des matériaux d'origine française et transportés sous pavillon français. Le Sénat adopta le texte de sa commission des finances, mais la Chambre des députés ne voulut pas modifier son premier vote, et le Sénat, dans sa séance du 3 juillet 1903, dut se ranger à l'avis de la Chambre. Le projet est devenu la loi du 5 juillet 1903 (1).

Le gouvernement général de l'Afrique occidentale française était autorisé à réaliser par voie d'emprunt, et à un taux d'intérêt qui ne pourrait excéder 3.50 %, une somme de 65 millions de francs, remboursable en cinquante ans au plus, et applicable à l'exécution des travaux et au remboursement des emprunts ci-après :

1 ^o Travaux d'assainissement.....	5.450.000 fr.
2 ^o Travaux d'aménagement des ports...	12.600.000 »
3 ^o Travaux d'ouverture des voies de pénétration :	

a) Études du chemin de fer reliant Kayes à la ligne de Dakar-Saint-Louis et amélioration des

fleuves Sénégal et Niger..... 5.500.000 »

b) Chemin de fer de la Guinée..... 17.000.000 »

A reporter..... 40.550.000 »

(1) *Journal Officiel* du 10 juillet 1903.

<i>Report</i>	40.550.000	»
c) Chemin de fer et port de la Côte-		
d'Ivoire.....	10.000.000	»
4° Capital restant à rembourser sur les emprunts de 8 millions de francs et de 4 millions de francs contractés par la colonie de la Guinée en 1899 et 1901 pour la construction de son che- min de fer, y compris les indemnités dues pour remboursement anticipé...	11.648.053	»
5° Capital restant à rembourser sur l'emprunt de 5 millions de francs contracté en 1892 par la colonie du Sénégal, y compris l'indemnité de remboursement anticipé.....	2.654.662	»
A valoir et divers.....	147.285	»
TOTAL.....	65.000.000	»

Sur le montant total de soixante-cinq-millions, le gouvernement général fut autorisé à réaliser immédiatement une première tranche de quarante millions, en vertu d'un décret du 23 juillet 1903, rendu sur le rapport du ministre des colonies. Cette somme était destinée, jusqu'à concurrence de 25.672.044 fr. 10, à l'exécution de travaux publics, et jusqu'à concurrence de 14.327.955 fr. 90 au remboursement des emprunts contractés antérieurement.

Le gouverneur général passa un contrat avec le Crédit Lyonnais, la Société Générale, le Comptoir d'Escompte,

la Banque de Paris et des Pays-Bas, le Crédit Algérien et la Banque de l'A. O. F., qui se chargèrent de l'émission et achetèrent les obligations de 500 francs 3 % à 461 fr. 25, soit à 92 1/4 % ; l'émission eut lieu le 8 septembre 1903 avec un plein succès ; les actions furent vendues au public 470 francs, ce qui donne un taux d'intérêt de 3,25 % (1).

Les emprunts antérieurs contractés à 4 et 4,10 % furent aussitôt remboursés, et le reliquat a été placé jusqu'à concurrence de onze millions en obligations du Trésor à échéance de douze à dix-huit mois, au taux de 3 1/2 %, et pour le surplus versé en compte courant au Crédit Foncier à un taux variant de 2 à 3 %.

Des décrets du ministre des colonies prescrivirent l'emploi des sommes recueillies. Le décret du 6 novembre 1903 affecta une somme de 6.975.000 francs aux travaux de la Côte-d'Ivoire ; les décrets du 24 décembre 1903 affectèrent : 1° 850.000 francs aux travaux du chemin de fer de la Guinée ; 2° 3.790.000 francs aux travaux d'assainissement du Sénégal, Dakar et Rufisque ; 3° 8.350.000 francs aux travaux d'aménagement du port de Dakar.

La seconde tranche de l'emprunt, soit vingt-cinq millions, a été réalisée en vertu de l'autorisation accordée par le décret du 17 septembre 1905. Le gouverneur général de l'A. O. F. traita avec les mêmes établissements qui avaient assuré l'émission de la première tranche ; ils achetèrent les obligations 462 fr. 50 l'une, soit 92 1/2 % ;

(1) Pierre Ma, *Les emprunts des colonies françaises*. Art. dans les « Questions diplomatiques et coloniales » (1^{er}, 15 février 1905).

ces obligations furent vendues au public le même prix que les premières.

Emploi des fonds d'emprunt. — Un crédit de 5.450.000 francs était prévu par la loi du 5 juillet 1903 pour les travaux d'assainissement. « Quelques-uns des travaux pro-
« jetés, tels que les égouts et les dessèchements de ma-
« rais à Saint-Louis, Dakar et Rufisque, paraissent à pré-
« mière vue rentrer dans la catégorie des entreprises muni-
« cipales auxquelles les villes intéressées doivent subvenir
« avec leurs ressources propres. Mais il faut remarquer
« que ces trois ports sont les points les plus fréquentés
« par les Européens, et que les travaux prévus pour leur
« assainissement contribueront à éviter le retour des
« épidémies qui ont si souvent désolé la colonie. A ce
« titre, ces travaux présentent bien un caractère d'intérêt
« général (1). »

La mission sanitaire du Sénégal indiqua les régions où, à son avis (2), les travaux devaient être effectués tout d'abord, et les idées générales qui devaient présider aux études. Pour dessécher complètement les marais, il faut une connaissance exacte du terrain, de ses pentes, de la cote de ses points bas par rapport au niveau de la mer, car, suivant les cas, on emploie les remblais, les canaux artificiels, les drainages. Ces travaux sont actuellement terminés à Dakar et à Rufisque ; les sommes dépensées s'élèvent à 60.000 francs en 1904, 1.480.000 francs en 1905

(1) Rapport de M. Bienvenu-Martin à la Commission du budget.

(2) Mission sanitaire du Sénégal, *Rapport technique*, p. 49.

et 2.110.000 francs en 1906. L'administration étudie le reboisement de toute la presqu'île du Cap-Vert, qui aurait pour résultat de fixer les dunes dont le déplacement peut créer de nouveaux marais.

La loi du 5 juillet 1903 prévoyait un crédit de 12 millions 600.000 francs, pour l'aménagement des ports. Le débarquement en rade, seul pratiqué dans l'Ouest africain, rend le transbordement difficile par gros temps et augmente sensiblement le prix du fret. A Dakar, seulement, mille mètres de quais ont été construits; il reste à draguer le port et à construire deux môles de 300 mètres de longueur. Les millions dépensés pour ce port seront utilement employés, car c'est une station maritime fort bien choisie, reliée déjà aux grands ports de la métropole par des services hebdomadaires.

Un décret du 24 décembre 1903 a prélevé 8 millions 350.000 francs pour le port de Dakar. Un second décret, du 3 juillet 1904, a prélevé 2 millions pour les quais de Saint-Louis; sur le reste, 500.000 francs sont affectés à l'outillage du port de Rufisque, dont le développement est toujours allé croissant.

L'amélioration des voies navigables figure pour une somme de 5.500.000 francs dans la loi de 1903. Les fleuves africains sont inutilisables pendant la plus grande partie de l'année; M. Gabriel Hanotaux a comparé le continent de l'Afrique à une assiette creuse renversée, avec un immense plateau central dont les bords inférieurs sont proches de l'Océan; les fleuves en descendent par bonds

violents, et cela tout près de la mer, ce qui rend difficile leur utilisation. Les deux grandes artères de l'Afrique occidentale, le Sénégal et le Niger, ne sont à peu près navigables que pendant quatre mois de l'année.

Pour le Sénégal, il serait du plus grand intérêt de prolonger, par des travaux d'amélioration dans le lit du fleuve, la période pendant laquelle les vapeurs de commerce peuvent atteindre Kayes, tête de ligne du chemin de fer du Sénégal au Niger.

Des études ont été entreprises, sous la direction de l'inspecteur-directeur des travaux publics de l'Afrique occidentale française. Le balisage du Sénégal a été poursuivi jusqu'à Kayes, et des résultats importants ont été obtenus au moyen d'enlèvement de seuils rocheux et de consolidation des berges.

Quelques travaux ont été aussi exécutés sur le Niger, par la mission Le Blévec ; mais ils ne constituent encore qu'une amorce, et le fleuve n'est navigable que d'une façon intermittente. Cette voie fluviale, si elle était praticable, permettrait à une tonne de marchandises d'arriver en deux mois au lac Tchad, au lieu de six mois par le Congo, et le transport ne coûterait que 500 francs au lieu de 2.000.

Une somme de 17 millions était réservée au chemin de fer de la Guinée. Nous avons vu que cette ligne avait été commencée avec les fonds des emprunts de 1899 et de 1901 de la Guinée française ; les travaux de la première section furent terminés le 25 mai 1904 jusqu'au col de

Kindia (kilomètre 148). Un arrêté local, en date du 1^{er} juin 1904, remplacé ensuite par un décret du 24 décembre 1904, a fixé les conditions provisoires d'exploitation pour la partie de cette section comprise entre Konakry et la dernière station, Frigniagbé (kilomètre 135). Les travaux de la deuxième section, poursuivis avec activité, ont permis d'ouvrir à l'exploitation, le 16 septembre 1904, la partie comprise entre Frigniagbé et la gare de Kindia (kilomètre 153); au commencement de l'année 1907, le rail est arrivé au kilomètre 220 et l'administration locale espère atteindre, avant la fin de la même année, le terminus du col de Koumi.

Les premiers résultats sont satisfaisants et le chemin de fer de la Guinée est arrivé, dès la première année d'exploitation sérieuse, à équilibrer ses recettes et ses dépenses.

La loi du 5 juillet 1903 prévoyait un crédit de 10 millions pour le chemin de fer de la Côte-d'Ivoire. Le décret d'ouverture des travaux, rendu le 6 novembre 1903, approuvait la construction d'une première section de 79 kilomètres, entre Abidjean et Ery-Macougnié, et prélevait une somme de 6.975.000 francs sur les 10 millions disponibles. D'après le rapport du directeur des travaux publics de l'A. O. F., la voie ferrée a atteint, à la fin de 1906, le kilomètre 82, et la plateforme était préparée sur une longueur de 20 kilomètres. Sur les 10 millions prévus, deux ont été consacrés aux travaux du port de la ligne, situé dans la baie d'Abidjean et, sur les huit autres,

il a été dépensé un million en frais d'installations générales s'appliquant à l'ensemble de la ligne, dont un tiers peut être imputé sur les 82 kilomètres construits.

Une exploitation provisoire a été assurée depuis quelques mois sur la partie terminée ; mais le département des colonies n'a donné, jusqu'ici, aucun renseignement sur ses résultats ; étant donné le caractère provisoire du service, il est vraisemblable que les recettes ne sont pas considérables.

Le projet de la deuxième section, comprise entre Ery-Macougnié et le N'Zi, affluent du Bandama, a été approuvé en 1903 par le comité des travaux publics des colonies, et les travaux ont été autorisés par un décret du 23 décembre 1903.

Emprunt de 1907. — L'exécution des travaux prévus en 1903 s'est poursuivie avec une activité et une ponctualité remarquables, et le montant de l'emprunt a été employé, d'après les affectations prévues, dans les meilleures conditions. Le gouvernement général de l'Afrique occidentale française, afin d'assurer la continuation des entreprises en cours et la mise à exécution des nouveaux projets étudiés, a fait un nouvel appel au crédit.

Le Conseil de gouvernement fut convoqué par le gouverneur général, le 8 mai 1906, à l'effet de délibérer sur un projet d'emprunt de 90 millions de francs. Après avoir pris connaissance des exposés et des rapports qui lui furent soumis, le Conseil émit l'avis qu'il y avait lieu de contracter l'emprunt proposé, avec cette modification

qu'il comprendrait, en plus, une somme de 10 millions, pour la construction de la section de Thiès-N'Gahaye, de la voie ferrée Thiès-Kayes. Cet emprunt, garanti par l'État français, devait être réalisé dans les mêmes conditions que l'emprunt de 1903.

Les ministres des colonies et des finances saisirent rapidement le Parlement d'un projet de loi autorisant l'emprunt de 100 millions, et la Chambre des députés, dans sa séance du 20 décembre 1906, adopta sans débat ce projet, que le Sénat vota à son tour sans modification, et qui devint la loi du 22 janvier 1907. Le gouvernement général de l'A. O. F. était autorisé à réaliser, par voie d'emprunt, à un taux d'intérêt qui ne pourrait excéder 3,50 % une somme de 100 millions de francs, remboursable en cinquante ans au plus et applicable à l'extension des travaux ci-après. L'emprunt recevait la garantie du gouvernement de la République française.

Le programme comprend les entreprises suivantes :

I. *Chemins de fer de pénétration.*

a) Chemin de fer de la	
Guinée.....	30.000.000 f.
b) Chemin de fer de la	
Côte d'Ivoire.....	22.000.000 »
c) Chemin de fer du Da-	
homey.....	13.000.000 »
<i>A reporter.....</i>	<i>65.000.000 »</i>

<i>Report</i>	65.000.000 f.	
d) Chemin de fer de Thiès à N'Gahaye....	10.000.000 »	
e) Chemin de fer de Kayes à Ambibédi...	3.500.000 »	
	78.500.000 »	78.500.000 f.

II. *Aménagement des
ports et des voies
navigables.*

a) Port de Dakar :

1° Adduction d'eau..	2.000.000 »
2° Assainissement...	1.500.000 »
3° Mouillage pour les opérations du char- bonnage des navires	1.000.000 »
4° Éclairage des abords	250.000 »

b) Amélioration du ré-
seau navigable des
bassins du Sénégal et
du Niger et travaux
préparatoires à la fixa-
tion de la barre du
Sénégal.....,.....

2 000.000 »

c) Port de la Côte d'I-
voire.....

3.000.000 »

<i>A reporter</i>		
	9.750.000 »	78.500.000 »

<i>Report</i>	9.750.000 »	78.500.000 f.
d) Outillage de dragage et balisage.....	800.000 »	
e) Installations à la baie du Lévrier.....	500.000 »	
	11.050.000 »	11.050.000 »
III. <i>Assistance médicale</i>	3.000.000 »	
IV. <i>Constructions militaires</i> ..	5.000.000 »	
V. <i>Lignes télégraphiques</i>	2.000.000 »	
VI. <i>A valoir</i>	450.000 »	
TOTAL GÉNÉRAL.....	100.000.000 f.	

Analyse du programme. — *Chemin de fer de la Guinée.* — D'après les études du commandant Salesses, directeur du chemin de fer, la ligne doit atteindre son terminus à Kouroussa, sur le Niger, avec un développement total de 680 kilomètres. Toutefois des études complémentaires permettent de croire que ce développement pourra être sensiblement réduit et ne dépassera pas 610 kilomètres. En se basant sur le prix de revient de la première partie, c'est-à-dire 100.000 francs par kilomètre, on peut admettre que les 30 millions prévus par la loi du 22 janvier 1907 seront suffisants pour la construction de la deuxième partie de la ligne. D'après les résultats acquis jusqu'à ce jour, qui font ressortir à 50 kilomètres par an la vitesse d'avancement dans la cons-

truction, il faudra un délai approximatif de six ans pour mener le rail jusqu'au Niger.

Cette voie ferrée est destinée à drainer les produits de la vallée du Niger, qui est aujourd'hui « le but de la course au rail engagée dans cette partie de l'Afrique entre les diverses nations (1). » Mais peut-on se prononcer avec certitude sur la richesse et la fertilité de cette région ? De longues années ne s'écouleront-elles pas avant que cette contrée d'un accès si difficile ait pu être aménagée et mise en valeur ? L'avenir seul permettra de répondre ; quoi qu'il en soit, le chemin de fer de la Guinée donne déjà des résultats satisfaisants, et le trafic du tronçon actuellement ouvert à l'exploitation s'alimente surtout du caoutchouc de la région de Kouroussa ; il n'est pas douteux que les facilités de transport provoqueront l'augmentation de la production dans les régions traversées par cette voie ferrée.

Chemin de fer de la Côte d'Ivoire. — Nous avons vu que la ligne de la Côte d'Ivoire était construite sur 82 kilomètres environ. Le programme de 1907 prévoit une dépense de 22 millions pour cette voie ferrée. Pour la continuation des travaux de la deuxième section, qui va d'Ery-Macougnié au N'Zi, et qui comporte un développement de 115 kilomètres environ, un avant-projet a été établi, et la dépense prévue est de 100.000 francs par kilomètre.

(1) Séance de l'Union coloniale française (Section de l'Afrique Occidentale française) 8 mars 1906. Discours de M. Le Cesne, vice-président.

Au delà du N'Zi, et jusqu'au cercle de Kong, une simple reconnaissance du tracé a été faite; elle a permis d'évaluer à 80.000 francs le coût du kilomètre de voie; mais grâce aux simplifications probables du tracé au moment de l'étude définitive, on peut espérer que la dépense totale ne dépassera pas les 22 millions prévus. Il est absolument indispensable que la ligne soit prolongée au delà du N'Zi, parce que ce n'est que le jour où le terminus arrivera vers Kong que la ligne sera susceptible d'un rendement largement rémunérateur.

Chemin de fer du Dahomey. — La colonie du Dahomey a entrepris en 1900 les travaux d'une voie de 700 kilomètres destinée à relier la côte au Niger navigable; mais elle crut plus sage, au lieu de grever ses finances, de prélever sur ses réserves domaniales le capital qui la doterait d'un chemin de fer. Aux termes d'une convention intervenue à la date du 26 juin 1900, entre la colonie et la maison Georges Borelli et C^{ie}, de Marseille, société anonyme au capital de 8 millions, cette dernière obtenait une superficie de 295.000 hectares de terre; la colonie prenait à sa charge les travaux d'infrastructure; le concessionnaire se chargeait de la superstructure et de l'exploitation, moyennant une subvention de 2.000 francs par kilomètre, pendant huit ans. En revanche, la colonie devait participer aux bénéfices lorsque les recettes auraient atteint un maximum de 6.000 francs par kilomètre.

A la maison Borelli et C^{ie} se substitua d'ailleurs la

Compagnie française de chemins de fer au Dahomey, dont l'existence a été reconnue par un arrêté ministériel du 7 juin 1901. Les travaux furent commencés à la fin de 1900.

L'exploitation de la voie ferrée ayant donné au début des résultats peu satisfaisants, et l'exécution de certaines parties du contrat ayant donné lieu à de sérieuses difficultés, on fut amené, d'un commun accord, à modifier le régime en vigueur, et on aboutit à la convention du 24 août 1904, approuvée par le décret du 29 août suivant. Aux termes de cette nouvelle convention, la compagnie abandonne les concessions territoriales, mais conserve ses droits à l'exploitation de la ligne; elle gère pour le compte de la colonie, qui reste maîtresse des tarifs, à charge de payer une redevance calculée sur une formule forfaitaire déterminée; enfin les travaux déjà faits par la compagnie concessionnaire sont remboursés par la colonie.

« Cette convention, dit M. Hubert, rapporteur du projet de loi autorisant l'emprunt, peut se résumer ainsi : le Dahomey a racheté à la Compagnie, par une indemnité en numéraire, les avantages en nature qu'il lui avait précédemment consentis (1). » Mais elle entraînait pour la colonie le paiement immédiat de sommes assez élevées; aussi le Gouvernement général dut se substituer à elle et recourir à une opération de trésorerie pour obtenir les

(1) *Journal Officiel*, Chambre des Députés, 1906, annexe n° 445.

ressources nécessaires : un décret du 21 avril 1905 autorisa l'émission de bons du Trésor local d'une valeur de 10.000 francs chacun, à échéance de cinq ans, avec coupons semestriels portant intérêt à 4^o/. La dette de la colonie se trouvait ainsi augmentée de 12.000.000 de francs.

En droit strict, l'opération était régulière, car un emprunt colonial peut être autorisé par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique. Mais ce procédé a été critiqué par le rapporteur du projet d'emprunt à la Chambre : « Toute charge complémentaire assumée par le Gouvernement général, disait-il, expose les finances de l'Afrique occidentale et constitue un risque nouveau pour que la garantie de l'Etat joue effectivement. Le budget de l'A. O. F. se trouvait ainsi grevé d'une somme de 480.000 francs par an, et exposé à renouveler l'emprunt au bout de cinq ans, aucun amortissement n'ayant pu être effectué dans un délai aussi court. »

La loi du 22 janvier 1907 affecte une somme de 13 millions à la conversion de cet emprunt. Les bons du Trésor émis seront remboursés, et le solde, soit un million, fournira la somme nécessaire au prolongement de la ligne jusqu'à Savé.

La voie ferrée est aujourd'hui complètement terminée et livrée à l'exploitation de Cotonou à Paouignan (kilomètre 194). Entre Paouignan et Savé, les travaux sont poussés avec activité et la ligne sera achevée dans quelques mois. Mais l'exploitation du chemin de fer du Dahomey,

même sous l'empire de la nouvelle convention, n'a pas donné les résultats que l'on attendait ; elle constitue, au contraire, une lourde charge pour la colonie, charge compensée en partie, il est vrai, par les économies réalisées indirectement, telle que celle qui découle du transport par la voie ferrée des fonctionnaires ou des marchandises du service local.

Chemin de fer de Thiès à Kayes. — Le transport des marchandises et des voyageurs venant d'Europe à destination du Soudan est assuré actuellement par le chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, le fleuve Sénégal et le chemin de fer de Kayes au Niger. L'utilisation forcée de trois voies de communication de nature différente entraîne trois transbordements, ce qui nécessite des frais et une perte de temps considérable. D'autre part le Sénégal n'est accessible aux bateaux d'un tonnage moyen que pendant la saison des crues, c'est-à-dire pendant quatre mois de l'année environ.

Pour remédier à ces inconvénients, on a songé à relier directement Kayes à Dakar par une voie ferrée ; 280.000 francs ont été dépensés sur l'emprunt de 65 millions pour l'étude de cette ligne, et un avant-projet, dressé par la mission Rougier-Friry, comprenait un tracé de 670 kilomètres environ. Cette mission a reconnu que le terrain se prêtait parfaitement à l'établissement d'un chemin de fer, et que la dépense kilométrique ne dépasserait pas 75.000 francs, soit une dépense totale de 50 millions.

La loi de 1907 prévoit qu'une somme de 10 millions sera affectée à la construction du tronçon Thiès-N'Gahaye (142 kilomètres), et une somme de 3.500.000 francs à la construction du tronçon Kayes-Ambibédi (42 kilomètres). La ligne serait ainsi commencée par les deux bouts et le chemin de fer de Thiès à Kayes ne serait pas complété ; on laisserait à l'avenir le soin de réunir ces deux tronçons.

Port de Dakar. — Une somme de 4.750.000 francs est prévue pour terminer l'aménagement du port de Dakar. Nous avons vu que les travaux de construction des quais et des môles sont actuellement en cours ; mais il est d'autres installations qu'il importe de réaliser dans le plus bref délai ; la plus importante est celle qui consiste à créer un mouillage spécial pour le charbonnage des navires. On se propose aussi de pratiquer une adduction d'eau plus importante et d'exécuter certains travaux d'assainissement. Quand ces travaux seront terminés, Dakar pourra devenir un port d'escale très important. Son tonnage, passé de 77.000 tonnes en 1902 à 170.000 tonnes en 1905, atteindra certainement l'année prochaine 300.000 tonnes ; ce mouvement ne pourra que s'accroître quand l'aménagement du port de commerce sera complet.

Amélioration du réseau navigable des bassins des fleuves Sénégal et Niger. — L'amélioration du régime des fleuves Sénégal et Niger préoccupe depuis longtemps les gouverneurs de la colonie, ainsi que l'Administration métropolitaine. L'emprunt de 1903 avait permis, nous

l'avons vu, d'apporter des modifications appréciables ; il y a cependant beaucoup à faire encore et 2 millions sont prévus pour les travaux à effectuer, notamment pour la fixation de l'embouchure du Sénégal et l'amélioration des fonds qui en rendent actuellement l'accès difficile.

Port de la Côte d'Ivoire. — A la Côte d'Ivoire, il convient d'établir entre la tête de ligne du chemin de fer de pénétration, placée à Abidjean, et les navires, une communication facile pour les voyageurs et pour les marchandises. Il est nécessaire de renforcer les ouvrages qui assureront la fixation de l'embouchure de la lagune et la suppression de la barre. Le crédit de 3 millions prévu sur l'emprunt sera consacré à l'achèvement de la coupure d'une bande de terre qui sépare la lagune de la mer ou à l'établissement d'un wharf qui permette l'accès de Port-Bouet.

Outillage de dragage et balisage. — Une somme de 800.000 francs sera affectée à l'achat du matériel nécessaire pour effectuer des travaux de dragage et de balisage dans les rivières du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey.

Installation à la baie du Lévrier. — L'abondance du poisson sur la côte d'Afrique a conduit à étudier les conditions dans lesquelles l'exploitation de ces eaux pourrait être entreprise. La baie du Lévrier a été occupée, et les services locaux y ont élevé un établissement provisoire. Pour compléter l'installation, la loi de 1907 prévoit une dépense de 500.000 francs pour la construction d'un

phare, l'aménagement et l'outillage du port, la construction de bâtiments.

Assistance médicale. — Trois millions sont prévus pour l'assistance médicale et le service hospitalier. Un hôpital sera construit à Bammako, le nouveau chef-lieu de la colonie du Haut-Sénégal et Niger. L'hôpital de Dakar sera agrandi, et un hôpital indigène sera créé dans cette ville; enfin des dispensaires et des infirmeries seront répartis à l'intérieur.

Constructions militaires. — Une somme de cinq millions est affectée aux bâtiments militaires; c'est une dépense de souveraineté qui normalement devrait incomber au budget de l'État. Mais la colonie n'a pas voulu retarder plus longtemps la construction de casernes indispensables pour remplacer les abris provisoires et les paillottes où les troupes sont actuellement logées.

Lignes télégraphiques (1). — Deux millions seront consacrés à l'établissement d'une ligne télégraphique de Tombouctou à Zinder, qui pourrait être l'amorce de la ligne télégraphique transsaharienne que les gouvernements généraux de l'Algérie et de l'Afrique occidentale ont mise à l'étude d'un commun accord.

Réalisation de l'emprunt. — Le décret du 30 janvier 1907 a autorisé le Gouvernement général de l'Afrique occidentale française à réaliser une première tranche de 40 millions. Le gouverneur général a passé un contrat

(1) L'Afrique Occidentale française possède actuellement un développement de 1.000 kilomètres de fil.

avec le Crédit Lyonnais, le Comptoir National d'Es-compte, la Société Générale, le Crédit Algérien, et il a été émis dans le public, au prix de 445 francs, une première série de 90.395 obligations 3 %, remboursables en cinquante ans. Le placement ressort donc à 3,37 % pour le revenu seul, et à 3,63 1/2 %, prime d'amortissement comprise ; tous les impôts dont les titres et les coupons seraient à l'avenir frappés, tant en France qu'en Afrique occidentale, seraient à la charge de celle-ci.

L'émission a eu lieu au mois d'avril suivant avec un plein succès.

Situation financière. — L'étude de la situation financière de la colonie présente une importance particulière, car la dette de l'Afrique occidentale française est, après celles de la Tunisie et de l'Indo-Chine, la plus élevée des dettes coloniales, et ce sont surtout les ressources du budget qui constituent le gage de l'emprunt.

Le gouverneur général s'était préoccupé de créer d'avance de nouvelles sources de revenus destinées à faire face au service d'intérêts et d'amortissement de la nouvelle dette. Afin de relever le produit de l'impôt, le décret du 14 avril 1905 a opéré un remaniement des tarifs destiné à procurer une augmentation de recettes de 2.840.000 francs environ, dont 1.040.000 francs sur l'alcool, 375.000 francs sur les tabacs, 700.000 francs sur la surtaxe douanière en Guinée.

Le service d'un emprunt de 100 millions, amortissable en cinquante ans, exigera une dépense de 4 millions ou

4 millions 1/2, suivant les conditions de réalisation des tranches suivantes. La tranche de 40 millions déjà réalisée exige une dépense de 1.800.000 francs, de laquelle il faut retrancher la dépense afférente au service des bons quinquennaux émis pour le chemin de fer du Dahomey; la dépense nette sera de 1.400.000 francs. Le service de cette première tranche est donc largement assuré.

D'ailleurs la situation financière de l'A. O. F. est excellente. Les impôts ont donné des plus-values remarquables; le produit des impôts directs a décuplé de 1895 à 1904, où il a atteint 13.800.400 francs; cet accroissement de ressources est dû presque exclusivement à l'impôt de capitation, qui est cependant le plus faible qui existe dans aucune autre colonie, soit française, soit étrangère, et varie entre 25 centimes, et 4 fr. 50. Le produit de cet impôt est actuellement de 12 millions, alors que la population recensée est de 8.500.000 habitants, bien inférieure à la population réelle, dont le chiffre doit dépasser 11 millions. Beaucoup d'individus échappent encore à l'impôt; mais le jour où, grâce à un recensement plus précis, la taxe de capitation pourra donner son plein rendement, le chiffre de 20 millions de francs sera certainement atteint.

Cet accroissement fournira des ressources appréciables aux budgets locaux, alimentés par les impôts directs, et permettra ainsi de réduire, ou même de supprimer, les subventions allouées à certaines colonies par le budget général, qui sera déchargé d'autant.

Les recettes du budget général sont fournies par les impôts indirects et les droits de toute nature perçus à l'entrée et à la sortie : droits de douanes, droits de navigation et de magasinage. Les impôts indirects sont passés de 6 millions en 1895 à 13.230.000 francs en 1904 ; les recettes douanières figurent dans ce dernier chiffre pour 12.738.000 francs ; leur accroissement a été moins rapide, mais il faut remarquer que le commerce français s'est développé au détriment du commerce étranger, et que, d'autre part, les exportations ont une tendance manifeste à balancer les importations. Le mouvement général du commerce qui était de 78.777.000 francs en 1895, s'est élevé en 1904 à 156 millions ; sur ce chiffre, les exportations figurent pour 65.038.881 francs. En 1905, il n'a été que de 153 millions, dont 56 millions aux exportations ; mais il ne faut pas en conclure que l'évolution économique de l'Ouest africain ; doit subir un temps d'arrêt la diminution tient à la mauvaise récolte des arachides au Sénégal, à la sécheresse à la Côte d'Ivoire et au Dahomey. Lorsque le réseau des voies ferrées sera développé, que les routes seront construites, les produits d'exportation afflueront sur les centres, et la progression constatée pour les années antérieures ne cessera de se produire ; déjà le mouvement général du commerce pour 1906 accuse un relèvement, et a atteint le chiffre de 163.500.000 francs.

Le premier budget général de l'A. O. F., celui de l'exercice 1905, a donné un excédent de recettes de 235.170 francs. L'exercice 1906 a fait ressortir un excédent

de 2.300.000 francs (1), et cet excédent s'élève à 1.183.000 francs pour les sept premiers mois de l'exercice 1907. La caisse de réserve de l'A. O. F., qui présentait à la fin de 1905 un avoir de 1.679.000 francs, faisait ressortir à la fin de 1906 un avoir de 5.032.616 francs. Ce chiffre montre à lui seul la solidité des finances de la colonie, qui est ainsi à l'abri d'un à-coup résultant de circonstances imprévues. « L'Afrique occidentale, dit « M. Lucien Hubert, se présente aux prêteurs avec un « crédit qu'aucun mécompte n'a jamais affaibli, et jamais « jusqu'à présent une colonie n'a offert de tels gages de « sécurité. » Ajoutons que l'administration a adopté, pour les évaluations budgétaires, la méthode prudente qui consiste à baser ces évaluations sur les résultats des trois dernières années, et tout porte à croire que cette règle donnera, dans nos possessions ouest-africaines, les effets heureux qu'une règle à peu près analogue a donnés en Tunisie.

Il faut enfin faire remarquer que les dépenses auxquelles pourvoit l'emprunt de 100 millions sont des dépenses productives immédiatement, et non pas seulement d'une manière indirecte par l'accroissement donné au mouvement général du commerce et de la production ; c'est ainsi notamment que les capitaux consacrés à l'établissement de chemins de fer rapporteront, dès les premières années, 2 ou 3^e/, et plus tard davantage, quand le réseau

(1) Déclaration de M. Roume, gouverneur général, le 23 août 1907, au correspondant du journal *Le Temps*, à Bordeaux.

sera complet et doté de routes ou d'embranchements. Les ressources retirées de l'exploitation des voies ferrées viendront en déduction des sommes consacrées au service de l'emprunt.

Appuyée sur les assises solides d'une sage administration financière, l'Afrique occidentale française pourra progressivement accomplir les nombreuses améliorations que sa situation comporte. Comme l'écrivait M. Auguste Terrier (1) : « Ce sont de nouvelles destinées économiques qui s'ouvrent pour l'Afrique occidentale; la « paix française y règne, une organisation rationnelle « est créée, une politique économique est adoptée, un « programme de travaux publics s'engage de toutes « parts; l'inventaire se prépare et se fait, les initiatives « surgissent. »

(1) *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, juillet 1903.

CHAPITRE VI

CONGO

Le Congo est la plus récente de nos possessions d'outre-mer. Nous n'avons pas à rappeler comment Savorgnan de Brazza a poursuivi, pendant vingt ans, son œuvre de pénétration pacifique, accomplie dans des conditions uniques dans notre histoire coloniale ; sans troupes, sans combats, presque sans argent, de Brazza réussit à placer sous la protection de la France toutes les régions avoisinant les fleuves du Congo et de l'Oubanghi, auxquelles sont venues plus tard se joindre les territoires de la Haute-Sangha, du Chari et du Tchad. Mais il semble que depuis que le Congo est entré dans son domaine, la métropole n'ait rien voulu faire pour lui et ait cru pouvoir se dispenser d'assurer sa mise en valeur. Cette colonie semblait, d'ailleurs, demeurer réfractaire tant à la pénétration administrative qu'à l'effort de la colonisation ; le Congo opposait, en effet, aux entreprises les plus hardies, son immensité difficilement franchissable, le régime défectueux de ses cours d'eau, l'esprit arriéré de ses populations. Des étendues considérables restaient en friche,

soustraites à l'action de la métropole. Aussi celle-ci a-t-elle, pour s'épargner des frais considérables, recouru au régime des concessions.

Le succès obtenu par les entreprises belges de l'Etat indépendant du Congo suggéra à l'administration des colonies l'idée de favoriser la constitution de sociétés puissantes, qui attireraient les colons français dans ce pays où n'existaient ni voies de communication, ni même sécurité certaine. Le gouvernement offrit aux entreprises de bonne volonté de vastes concessions, leur assurant pendant trente ans le monopole de l'exploitation des territoires, et la moitié du domaine congolais fut ainsi attribuée à 41 sociétés dont le capital représentait le chiffre de 54 millions. C'est à cette époque que commença l'histoire économique et même administrative du Congo ; c'est alors que le commerce se développa, et que les pouvoirs publics s'essayèrent à fonctionner d'une façon régulière.

Toutes ces sociétés n'eurent pas le même sort, et l'essai ne donna pas, dès le début, les résultats qu'on en attendait. Les premiers bilans des sociétés concessionnaires firent ressortir d'importants déficits ; plusieurs de ces sociétés disparurent ; mais des groupements se produisirent, des ententes intervinrent en vue d'assurer à frais communs les transports fluviaux dont l'exploitation individuelle était très onéreuse. Les frais généraux furent réduits, et la situation se modifia d'une façon complète ; les bénéfices succédèrent aux pertes, et quelques-unes

des sociétés concessionnaires distribuèrent des dividendes de 10, 20, 30 0/0 du capital. Ces succès se traduisirent pour la colonie par une augmentation considérable de ses ressources budgétaires, et notamment de ses recettes douanières.

Tandis que ces remarquables progrès se réalisaient sur le terrain économique, le gouvernement s'efforçait, de son côté, de créer l'organisation administrative qui, jusqu'à 1898, avait presque totalement manqué à la colonie. Les possessions congolaises sont celles où il est le plus difficile d'adapter aux besoins du pays l'organisation politique et administrative, et les différents systèmes entre lesquels on a oscillé donnèrent des résultats peu satisfaisants, soit qu'on voulût centraliser au chef-lieu l'administration tout entière, soit que l'on constituât des pouvoirs régionaux plus ou moins indépendants.

Le décret du 29 décembre 1903 avait cherché à donner au Congo une constitution administrative définitive ; mais les pouvoirs locaux étaient trop faibles, et l'autorité supérieure demeurait à peu près impuissante. Le commissaire général avait en principe la direction du Congo tout entier, mais il était en même temps chargé de l'administration du Moyen-Congo. D'autre part, ce décret n'avait pas institué un budget général commun à toutes les possessions congolaises ; et c'était dans une section spéciale, rattachée au budget du Moyen-Congo, que s'affirmait l'unité financière du Congo français.

Les événements dont le Congo fut le théâtre en

1905, les polémiques bruyantes qu'ils firent naître, nécessitèrent une enquête que le gouvernement confia à Savorgnan de Brazza, et qui mit en évidence les défauts que présentait l'organisation de la colonie : il devint évident que le Congo ne pouvait être mis en valeur qu'au moyen d'importantes ressources, et qu'il fallait d'autre part accorder au chef de cette colonie un personnel suffisamment nombreux pour occuper tous les territoires. Les abus du portage, dénoncés avec indignation par la presse, ne pouvaient être évités que par la création de puissants moyens de transport, et l'établissement d'un outillage public adapté aux besoins économiques d'un aussi vaste domaine.

Le décret du 11 février 1906, épilogue de la campagne menée autour des événements du Congo, vint modifier l'organisation de cette colonie, et lui donner une constitution politique d'après les bases déjà appliquées en Indo-Chine et en Afrique occidentale française. Ce décret décharge le commissaire général du gouvernement de l'administration personnelle d'un territoire, et lui confère des pouvoirs supérieurs de direction et de contrôle sur toute l'étendue des possessions congolaises. Celles-ci sont réparties en trois colonies administrées, sous l'autorité du commissaire général, par des lieutenants-gouverneurs ou des administrateurs en chef. Le commissaire général est assisté d'un conseil de gouvernement et d'un secrétaire général.

Le décret crée un budget général du Congo français,

avec des ressources propres très importantes, comprenant notamment tous les droits perçus sur les marchandises à l'entrée et à la sortie, et tous les produits du domaine ; il pourvoit à toutes les dépenses communes aux diverses fractions de la colonie.

Emprunt projeté. — Ainsi organisé, il semble que le Congo français doive entrer dans une période définitive de prospérité ; mais à présent qu'il présente l'apparence d'une colonie régulièrement constituée, il devient indispensable de mettre à sa disposition les ressources nécessaires pour lui créer le minimum d'outillage sans lequel sa mise en valeur restera une entreprise impossible. Aussi la commission chargée d'examiner le rapport de la mission de Brazza et d'en dégager la portée pratique a, par l'organe de son rapporteur, M. de Lanessan, indiqué la réalisation d'un emprunt important comme la seule solution logique.

Cette opinion fut partagée par l'administration coloniale, et le commissaire général du Congo, M. Gentil, est venu en France dans le but de soutenir le projet d'emprunt dont il juge la réalisation indispensable pour le développement de la grande colonie africaine.

Cet emprunt s'élèverait à 75 millions et serait émis par tranches. Mais, si l'on ne peut contester l'utilité, ni même la possibilité de cet emprunt, on discute, du moins, sur son emploi, car le Congo français a tant de besoins qu'il faut choisir selon leur degré d'urgence.

• L'emprunt devrait, avant tout, permettre d'assurer,

d'une façon définitive, la sécurité dans la colonie. Sur une grande partie des territoires congolais, les Européens sont exposés aux attaques de populations hostiles; il semble donc indispensable que le gouvernement local puisse accroître ses milices et augmenter ses contingents militaires. Cette organisation entraînerait des dépenses que le budget du Congo n'est pas en état d'effectuer actuellement; l'emprunt lui fournirait les moyens de les supporter.

La sécurité assurée, il sera possible d'entreprendre des travaux publics qui donneront au commerce un essor nouveau et favoriseront l'œuvre civilisatrice de la métropole. Tout est à faire de ce côté, car, faute de ressources, rien n'a été tenté et, à l'exception de quelques lignes télégraphiques, le Congo ne possède rien. Les projets du commissaire général sont vastes; M. Gentil veut laisser son nom à une œuvre durable et se propose d'affecter à la construction des voies ferrées la plus grande partie des fonds d'emprunt.

On avait étudié, autrefois, un chemin de fer entre Brazzaville et la côte, mais il n'offre plus, aujourd'hui, le même intérêt, depuis la construction, par l'Etat indépendant, d'une voie ferrée sur l'autre rive du Congo. Cependant, il n'est pas impossible que le tracé Loango-Brazzaville soit un jour repris; il traverse, en effet, une région où l'on a signalé, depuis longtemps, de vastes gisements de minerai de cuivre. Ces gisements ont été récemment explorés, mais les résultats de la reconnaissance ne sont

pas encore connus ; si les richesses minières répondent aux espérances qu'elles ont fait naître, on aurait une occasion unique de faire desservir tout le sud de la colonie, en imitant ce que la Tunisie a fait avec tant de succès, en liant la concession des mines à l'obligation de construire une voie ferrée allant à la mer. Mais, actuellement, cette ligne est trop excentrique pour que le Congo puisse songer à commencer par elle les travaux publics qu'il devra exécuter à ses frais.

M. Gentil, pour supprimer les « horreurs du portage », qui ont soulevé tant d'indignation, se propose d'établir une voie Decauville entre le Congo et le Chari. La dépense s'élèverait à 13 millions. Mais pour un pays où les ressources sont restreintes, ce projet est-il bien justifié ? Cette voie, sans utilité commerciale, aurait seulement pour but de ravitailler les garnisons du Tchad ; il semble qu'on pourrait y parvenir à moindres frais. Le portage n'est odieux que par la façon barbare dont il est pratiqué ; à Madagascar, il n'a causé aucun scandale. Il suffit de payer raisonnablement les porteurs et d'assurer leur nourriture pour les voir accourir en grand nombre.

Mais le projet dont la réalisation s'impose avant tout est celui d'une voie ferrée qui, partant du port de Libreville, s'enfoncerait dans l'intérieur et déroulerait ses 856 kilomètres jusqu'à Makoua, sur la Likoua. Plus tard, elle pourrait être prolongée jusqu'à la Sangha. Déjà, en 1905, le commissaire général provoquait l'envoi d'une mission chargée d'étudier sur place ce projet, et le capi-

taine du génie Cambier fut chargé de ce travail, à raison de la compétence dont il avait fait preuve au Dahomey et à Madagascar dans les questions de chemins de fer. Cette voie ferrée constituerait une artère vraiment centrale pour la colonie. Partie d'un point où l'on peut créer un port excellent, et sans faire de concurrence directe au chemin de fer belge, elle drainerait les produits des affluents du Congo. Au dire du chef de la mission, les travaux s'exécuteraient sans difficulté; les indigènes fourniraient une bonne main-d'œuvre et les dépenses n'excéderaient pas 125.000 francs par kilomètre. Le comité des travaux publics des colonies, auquel le programme a été soumis, en a approuvé l'économie.

Le coût total de la ligne s'élèverait à 105 millions; le Congo demande à en emprunter 75; c'est donc, semble-t-il, sur ce projet, qu'il devrait concentrer ses efforts.

Situation financière — La situation budgétaire de la colonie lui permet-elle d'engager cette dépense? Un emprunt sans gage assuré est un projet chimérique, et le Congo n'a d'autre gage à offrir à ses prêteurs que sa prospérité économique et financière. Cette prospérité paraît-elle durable?

En 1894, le commerce n'atteignait qu'un chiffre de 10 millions, et descendait même à 9 millions en 1897. Sur ces 9 millions, plus de 7 millions appartenaient aux étrangers, qui étaient à peu près seuls à exploiter les ri-

chesses du Congo (1). Les premières missions des demandeurs en concessions firent passer le chiffre à 10.539.538 francs en 1898 ; il s'élève à 21.493.000 francs en 1904, et à 24.311.891 francs en 1905. En sept ans le commerce général a donc triplé, et cette augmentation s'est produite surtout en faveur du commerce français, dont la moyenne dans les importations passe de 25 % en 1898 à 53 % en 1904, et dans les exportations de 25 % à 90 %.

Ces résultats si prompts sont dûs, il faut le reconnaître, au système des grandes concessions ; les sociétés congolaises, nous l'avons vu, sont arrivées dans leur ensemble à une réelle prospérité. En se servant des voies fluviales, elles ont multiplié leurs factoreries, et devancé l'administration en beaucoup d'endroits ; on peut dire que le mouvement exceptionnellement accéléré du commerce congolais est, en majeure partie, dû à leur activité.

Les finances de la colonie ont nécessairement ressenti les heureux effets d'une aussi grande progression du trafic. L'ensemble des contributions indirectes, droits d'importation et d'exportation, taxes de consommation, est passé successivement :

En 1902, à.....	1.465.000 fr.
1903, à.....	1.813.000 »
1904, à.....	2.093.000 »
1905, à.....	2.385.000 »

(1) V. Rapport sur le budget du ministère des colonies (1907), par M. A. Gervais, député, *J. O.*, Chambre. Annexes n° 341, p. 1736.

La seconde des deux grandes sources de revenus du Congo, l'impôt indigène, n'a pas fourni de moins heureux résultats. L'impôt de capitation a franchi les stades suivants :

1902.....	90.000 fr.
1903.....	293.000 »
1904.....	553.000 »
1905.....	850.000 »

On prévoit pour 1907 un rendement d'un million. Il faut remarquer que la perception de l'impôt indigène a été effectuée jusqu'ici d'une façon déplorable. Confiée à des miliciens sénégalais que le budget local ne permettait pas d'encadrer suffisamment, elle a donné lieu à des exactions qui ont provoqué parmi les populations une irritation ou une terreur très défavorables à l'activité économique de la colonie. Lorsque les miliciens seront encadrés d'officiers sûrs, dont la présence empêchera les abus, l'impôt de capitation pourra donner un rendement beaucoup plus élevé, qui augmentera notablement les ressources du Congo. Il est toutefois étrange de lire dans les instructions adressées, le 8 juin 1906, par la commissaire général du gouvernement à ses collaborateurs, que « les administrateurs pourront suspendre les perceptions partout où ils estimeront qu'elles sont une cause de troubles ». N'est-ce pas une prime donnée à la rébellion, et les administrateurs ne

seront-ils pas portés à suspendre facilement les perceptions, pour écarter toute source d'embarras?

Enfin, la part de la colonie dans les bénéfices des Sociétés concessionnaires, les redevances des sultanats de l'Oubanghi-Chari, les recettes postales et télégraphiques, produits des patentes, licences, produits domaniaux, ont cru dans de larges proportions. La part de 15 % dans les bénéfices des Compagnies concessionnaires s'est élevée en 1905 à 188.000 francs; bien dirigées et bien outillées, ces Compagnies doivent procurer au budget du Congo, dans l'avenir, des revenus qui iront en croissant; la colonie peut donc engager une partie de ses revenus actuels sans craindre qu'ils lui fassent défaut prochainement.

Des caisses de réserve ont pu être constituées; elles contenaient à la fin de 1905 plus de 1.700.000 francs. Et si, sur cette somme, un prélèvement a été opéré pour équilibrer le budget de 1906, que grevait particulièrement l'installation du nouveau gouvernement de l'Oubanghi-Chari, les plus-values de ce même exercice reporteront en 1907 l'encaisse de ces réserves à leur chiffre ancien.

Mais si certaine que soit l'augmentation annuelle des revenus fiscaux du Congo, il sera plus sûr de gager l'emprunt sur une ressource fixe, dès à présent déterminée. C'est l'office que peut remplir la subvention métropolitaine de 700.000 francs; comme une somme de 20 millions sera provisoirement suffisante pour commencer les

travaux, le produit de cette allocation pourrait être immédiatement affecté au service de l'emprunt ; et quand le moment serait venu d'émettre les tranches suivantes, il y a toute probabilité pour que la colonie, en raison du mouvement ascensionnel de ses recettes, puisse en prendre la charge. Ainsi l'emprunt pourrait se faire immédiatement, sans qu'il en coûte à la métropole aucun sacrifice nouveau, et les dépenses qui seraient faites promettent de ne pas rester infructueuses ; les finances publiques, comme les finances privées, profiteront sans nul doute des améliorations économiques réalisées grâce à l'emprunt.

Lorsque dans un pays aussi inorganisé, sans outillage public, sans instrument de crédit, la colonie a pu arriver à un résultat prospère, que l'ensemble des recettes dépasse 5 millions, quels résultats ne peut-on pas espérer le jour où elle sera organisée et dotée comme l'Afrique occidentale française ? Lorsque la balance commerciale du Congo s'élèvera à 50 millions, les recettes budgétaires auront doublé, et le Congo pourra alors, par un nouvel emprunt, compléter l'œuvre qu'il veut aujourd'hui commencer.

CONCLUSION

C'est à la fois un devoir et un besoin pour la métropole que de contribuer à la mise en valeur des richesses coloniales. Ce qui, chez les nations européennes, s'est fait peu à peu par l'effort continu des générations successives, apportant tour à tour leur tâche à l'œuvre commune, doit pour ainsi dire s'improviser aux colonies. L'œuvre du progrès ne peut s'accomplir patiemment chez les sociétés nouvelles, qui doivent être armées immédiatement pour la lutte économique engagée sur tous les points du globe.

Jusqu'à une époque récente, on a employé pour alimenter les budgets coloniaux des procédés insuffisants. Les subventions accordées par la métropole étaient de nature à entretenir chez les administrations locales une véritable insouciance, et constituaient une charge injustifiée pour les contribuables du continent. Quant aux prélèvements sur les caisses de réserve, qui ne fourniraient d'ailleurs pas de capitaux importants, ils doivent rester affectés aux besoins imprévus de la colonie.

L'emprunt seul pouvait permettre à nos possessions d'outre-mer de se procurer les ressources indispensables à

leur développement, d'autant mieux que leur personnalité juridique s'est trouvée renforcée vis-à-vis des prêteurs par l'accroissement de leur autonomie. Sans doute, ce procédé a rencontré au début des adversaires ; on a craint quelquefois que cette opération financière, comportant des engagements considérables, échelonnés sur un long espace de temps, ne fût de nature à obérer lourdement les budgets locaux, et même à produire une fâcheuse répercussion sur le budget métropolitain ; il reste même encore quelques personnes un peu timorées qu'une telle perspective effraie, aux oreilles desquelles le mot d'emprunt sonne mal, et prend une signification de gêne et d'embarras financiers. Mais il n'est plus guère contesté que l'emprunt ne soit pour les pays neufs le moyen le plus avantageux de se créer l'outillage économique indispensable. Aussi le Congrès colonial de 1900 a-t-il voté, à l'unanimité, un vœu en faveur des emprunts des colonies.

Nous avons vu que dans les colonies anglaises le système des emprunts était depuis longtemps en honneur, et que les résultats avaient été remarquables. La France, à son tour, a ouvert à ses possessions les immenses ressources de son épargne. « Contrat fécond, a dit M. Lucien Hubert (1), « en lequel se résume admirablement l'œuvre de la colonisation ; car que faut-il à un pays neuf, sinon les « capitaux qui fertilisent, et quelle meilleure utilisation

(1) Conférence faite à Berlin, le 15 mars 1907, *Revue coloniale*, avril 1907.

« un grand État peut-il trouver de ses réserves économiques, sinon de susciter autour de lui d'autres activités ?
« Cette circulation qui part de la richesse et retourne à
« la richesse, n'est-ce pas la vie sociale tout entière ? Et
« le progrès, la civilisation, ne consistent-ils pas à entraîner sans cesse plus d'éléments dans ce courant vivant ? »

Cependant l'emprunt colonial s'est heurté à la méfiance des capitaux pour les placements lointains ; il ne faut pas s'en étonner : il suffit de rappeler l'histoire des chemins de fer en France ; le tracé et la construction de la voie ne pouvaient causer de bien grandes surprises ; on pouvait évaluer assez exactement le trafic, et cependant l'intervention financière de l'État a été nécessaire pour décider les capitalistes. Aux colonies, les conditions générales des entreprises sont encore moins favorables ; privés d'informations rapides et de moyens de contrôle direct, les prêteurs ont craint de s'exposer à des mécomptes, et il a fallu chercher à vaincre leur prudence timorée en leur assurant un minimum de risques. Pour donner aux capitalistes la sécurité qu'ils réclamaient, la métropole a été tout naturellement conduite à intervenir, et à faire profiter ses possessions de son crédit personnel. Elle l'a fait en donnant son aval aux dettes contractées par ses colonies, et cette garantie de l'État, tout en ne chargeant la mère-patrie que d'une obligation purement éventuelle, a eu l'avantage de faciliter les conditions d'émission des emprunts.

Toutefois les colonies plus prospères, qui ont déjà constitué leur propre crédit et pris conscience de leurs responsabilités, n'ont pas demandé la caution de la métropole. Ce système est évidemment plus conforme à l'idéal d'autonomie financière vers lequel doivent tendre toutes nos possessions ; sous cette forme, l'emprunt est bien un véritable emprunt colonial, qui ne grève pas le budget métropolitain, et procure cependant à la colonie les ressources nécessaires. Mais les prêteurs se montrent plus exigeants, et le taux plus élevé de l'emprunt entraîne pour le budget local un surcroît de dépenses ; aussi le système de la garantie a-t-il rencontré, nous l'avons vu, de nombreux partisans, et il semble bien qu'en pratique il doive rester encore longtemps en faveur.

Il est à craindre que les colonies ne soient entraînées par leur inexpérience à abuser de leur indépendance relative, et à assumer des charges trop lourdes, eu égard aux ressources dont elles disposent. Aussi l'État doit-il conserver un « droit de regard » sur les finances coloniales, parce qu'il a le plus grand intérêt à éviter une faillite dont il ressentirait le contre coup. La Chambre des députés a voté en 1905 un projet de résolution, demandant que les budgets locaux des colonies fissent l'objet de rapports spéciaux comme le budget algérien. Mais ce n'est pas là un acte législatif, et d'ailleurs, comme le faisait remarquer récemment M. Milliès-Lacroix, ministre des colonies, il y aurait de réelles difficultés à appliquer cette règle, à raison de la distance qui sépare certaines

colonies de la métropole, ou de circonstances qui empêchent les assemblées locales d'établir leur budget à temps pour qu'il soit soumis au Parlement. A la séance de la commission des colonies et des protectorats de la Chambre des députés, le 14 novembre 1906, le ministre a esquissé un projet qui donnerait au Parlement le droit de sanctionner le dernier budget réglé, et de présenter ses observations. Ce contrôle serait de nature à rassurer complètement les bailleurs de fonds et à fortifier encore le crédit des colonies, qui pourront continuer à donner à leurs entreprises de travaux publics une vigoureuse impulsion, et à accomplir ainsi de remarquables progrès. Comme l'écrivait récemment M. Victor Bérard (1) : « En « cette période d'inquiétude économique, où notre épar- « gne, par crainte des projets gouvernementaux, n'est « que trop disposée à écouter les mercantis de la finance « interlope et les demandes de l'étranger, c'est le devoir « de notre gouvernement de sauver les capitaux français « en les tournant au plus tôt vers cette œuvre civilisatrice, « vers ce placement honnête et sûr. »

(1) *Revue de Paris*, 15 novembre 1906.

Vu ; Lyon, le 17 novembre 1907.

Le Président de la thèse,
BROUILHET.

Vu : Lyon, le 18 novembre 1907

Le Doyen de la Faculté,
E. CAILLEMER.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 19 novembre 1907.

Le Recteur de l'Académie, président du Conseil de l'Université,
JOUBIN.

BIBLIOGRAPHIE

- APPLETON (H). — Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé.
- BLANCHET. — Les chemins de fer de l'Indo-Chine (thèse), 1902.
- BOUCHIÉ DE BELLE. — Le régime financier des colonies et la loi du 13 avril 1900 (thèse), 1903.
- BOULARD. — Les finances de la Tunisie pendant les vingt dernières années (thèse), 1902.
- BROUILHET (Ch.). — Cours de législation et économie coloniales professé à la Faculté de Droit de l'Université de Lyon (non publié).
- CHÉRADAME — La condition juridique des colonies allemandes.
- DISLÈRE. — Traité de législation coloniale.
- DOUMER. — Rapport sur l'Indo-Chine (1897-1904).
- FRANÇ IS. — Le budget local des colonies (thèse), 1900.
- GALLIÉNI (Général). — Madagascar de 1896 à 1905. Rapport au ministre des colonies.
- GIRAULT (A). — Principes de colonisation et de législation coloniale.
- GRENARD. — Organisation budgétaire de l'Indo-Chine française.
- LANESSAN (de). — Principes de colonisation.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — La colonisation chez les peuples modernes.

- PERRAUT. — Etude sur le régime financier des colonies anglaises (thèse), 1904.
- PIDANCET. — Le gouvernement de l'Indo-Chine (thèse), 1904.
- POLITIS (N.). — Les emprunts d'Etat en droit international.
- ROUARD DE CARB. — Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine.
- WHITCOMB. — La situation internationale de Cuba (thèse), 1905.
- LES COLONIES FRANÇAISES. — Exposition de 1900. (Publication du ministère des colonies).

Documents officiels. — Publications périodiques (1).

Journal Officiel de la République Française.

Journal Officiel de l'Indo-Chine.

Bulletin du Comité de l'Afrique Française.

Bulletin du Comité de l'Asie française.

Conseil supérieur du Gouvernement de l'Algérie. — Procès verbaux des séances. — Rapport général du budget. —

Délégations financières algériennes. Procès-verbaux des séances. — Rapport général du budget — Rapport de la Commission de l'emprunt.

La Dépêche coloniale.

L'Economiste français.

Questions diplomatiques et coloniales.

La Quinzaine coloniale.

Revue coloniale.

Revue de Droit public

Revue générale de Droit international public.

Revue de Paris.

Revue politique et parlementaire.

(1) Les documents, rapports, discours et articles cités sont indiqués en note au cours de l'ouvrage.

TABLEAU DES EMPRUNTS COLONIAUX

Ayant fait l'objet d'émissions publiques

A. — EMPRUNTS GARANTIS

TUNISIE (dette totale : 313 millions)

Années	Chiffre de l'Emprunt	Taux	Valeur nominale	Prix d'émission	Délai de Remboursement
—	—	—	—	—	—
1892	188.193.000 fr.	3 %	500 fr.	476 f. 25	96 ans
1902	40 millions	3 %	500	475 »	—
1907	75 millions	»	»	»	»

ANNAM-TONKIN (dette totale : 80 millions)

(Comprise actuellement dans la dette de l'Indo-Chine)

1896	80 millions	2 1/2 %	100 fr.	87 f. »	60 ans
------	-------------	---------	---------	---------	--------

MADAGASCAR (dette totale : 105 millions)

1897	30 millions	2 1/2 %	500 fr.	452 f. 50	60 ans
1900	60 millions	3 %	500	470 »	—
1905	15 millions	3 %	—	—	—

Afrique Occidentale Française (dette totale : 163 millions)

1903	65 millions	3 %	500 fr.	470 f. »	50 ans
1907	100 millions	3 %	—	455 »	—

B. — EMPRUNTS NON GARANTIS

INDO-CHINE (dette totale : 280 millions)

(Y compris la dette de l'Annam-Tonkin)

1899	50 millions	3 1/2 %	500 fr.	456 f. »	75 ans
1902	70 millions	3 %	—	465 »	—
1905	80 millions	3 1/2 %	—	480 »	—

ALGÉRIE (dette totale : 50 millions)

1902	15 millions	3 %	500 fr.	480 f. »	60 ans
1904	15 millions	3 %	—	445 »	—
1906	20 millions	3 %	—	452 50	—

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE	
Théorie générale des emprunts coloniaux. — Historique des budgets locaux. — Les emprunts des colonies françaises avant le régime de décentralisation financière et administrative.	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Théorie générale des emprunts coloniaux</i>	9
Nécessité d'un outillage immédiat pour les colonies. — Voies et moyens. — Insuffisance des ressources ordinaires des budgets coloniaux et des caisses de réserve. — Utilité des emprunts.	
CHAPITRE II. — <i>Historique des budgets locaux</i>	22
Colonies pourvues d'institutions représentatives. — Colonies non pourvues d'institutions représentatives. — Algérie. — Tunisie.	
CHAPITRE III. — <i>Lés emprunts des colonies françaises avant le régime de décentralisation financière et administrative</i>	43
Guadeloupe. — Martinique. — Sénégal. — Soudan. — Guinée française. — Congo. — Tahiti. — Nouvelle-Calédonie. — Saint-Pierre et Miquelon. — Etablissements français de l'Inde. — Cochinchine. — Annam. — Tonkin. — Madagascar. — Tunisie.	

CHAPITRE IV. — *Législation comparée* 63

Colonies anglaises. — Colonies allemandes. — Congo belge.

DEUXIÈME PARTIE

Le régime actuel des emprunts coloniaux.CHAPITRE PREMIER. — *La législation des emprunts pour les colonies françaises* 83

Règles d'autorisation. — Garantie de l'Etat. — Avantages et inconvénients.

CHAPITRE II. — *De la forme des emprunts* 102

Amortissement. — Remboursement anticipé. — Comparaison des fonds coloniaux et des rentes sur l'Etat.

CHAPITRE III. — *Modes de réalisation des emprunts coloniaux*. 111

Emprunts directs au Trésor. — Emprunts par contrat avec les caisses publiques. — Emprunts par contrat avec les établissements de crédit. — Emprunts par souscription publique. — Emprunts par adjudication publique. — Emprunts par négociation directe. Contrôle du gouvernement métropolitain. — Garanties données par la colonie.

CHAPITRE IV. — *Du régime appliqué à la dette d'une colonie en cas de séparation d'avec la métropole* 124

Effets de l'annexion sur les dettes. Principes généraux. Application aux dettes coloniales. — Colonies autonomes. — Colonies assimilées ou décentralisées. — Emprunts coloniaux garantis par la métropole. — Attribution de la dette cubaine. — Emprunts des gouvernements de fait et des gouvernements provisoires.

TROISIÈME PARTIE

Etude des différents emprunts coloniaux.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Tunisie</i>	152
Conversions de 1889 et de 1892. — Emprunt de 40 millions (1902). — Emprunt de 75 millions (1907). — Emploi des fonds d'emprunt. — Situation financière.	
CHAPITRE II. — <i>Indo-Chine</i>	163
Emprunt de 200 millions (1898). — Réalisation de l'emprunt. — Emploi des fonds d'emprunt. — Emprunt projeté. — Situation financière.	
CHAPITRE III. — <i>Madagascar</i>	184
Emprunt de 60 millions (1900). — Réalisation de l'emprunt. — Emprunt de 15 millions (1905). — Emploi des fonds d'emprunt. — Situation financière.	
CHAPITRE IV. — <i>Algérie</i>	201
Emprunt de 50 millions (1902). — Réalisation de l'emprunt. — Emploi des fonds d'emprunt. — Emprunt projeté de 175 millions. — Situation financière	
CHAPITRE V. — <i>Afrique occidentale française</i>	236
Emprunt de 65 millions (1903) — Réalisation de l'emprunt. — Emploi des fonds d'emprunt. — Emprunt de 100 millions (1907). — Analyse du programme d'emploi des fonds d'emprunt. — Réalisation de la première tranche de 40 millions. — Situation financière.	
CHAPITRE VI. — <i>Congo</i>	266
Création d'un budget général (1906). — Emprunt projeté de 75 millions. — Programme d'emploi des fonds d'emprunt. — Situation financière.	
CONCLUSION.....	279

